

BANQUE DES MEMOIRES

Master de Droit public approfondi
Dirigé par Monsieur le Professeur Guillaume Drago
2012

La bonne administration de la justice et le juge administratif

Ariane Meynaud

Sous la direction de Monsieur le Professeur Bertrand Seiller

SOMMAIRE

Chapitre I. Le juge saisi par la bonne administration de la justice

I. Un principe directeur de l'organisation du contentieux administratif

II. Une finalité hypothétique du fonctionnement du contentieux administratif

Chapitre II. La bonne administration de la justice saisie par le juge

I. La critique d'un principe général au profit du justiciable

II. La défense d'un standard juridique entre les mains du juge

INTRODUCTION

L'allégorie de la déesse Thémis, tenant entre ces mains les plateaux de la balance lors d'un jugement, nous enseigne que la justice ne peut être pensée comme une œuvre de radicalité. Elle suppose, de la part de ceux qui la rendent, un sens de l'équilibre entre revendications et principes contradictoires. Cette nécessité récurrente de concilier des principes antagoniques se manifeste à travers le rôle que le système juridique reconnaît au juge. La résolution d'un conflit matériel entre deux règles ou principes peut, tout d'abord, se traduire par le rejet intégral de l'un d'entre eux. Or cette vision tranchée de la justice ne reflète pas la manière dont se déroule le travail juridictionnel. De surcroît, elle ne répondrait pas aux exigences d'une justice moderne, comprise comme une œuvre de conciliation. Le contentieux administratif apparaît comme le terrain d'élection de ces différents instruments d'interprétation, destinés à nuancer les effets inacceptables que comporte toute théorie juridique dans ses conséquences logiques. La bonne administration de la justice apparaît, à cet égard, comme l'une de ces variables d'ajustement au cœur de la justice administrative.

I. L'histoire de la bonne administration de la justice est celle d'une rupture, qui marque le passage d'un recours sporadique à un usage exponentiel de cette notion. Plus qu'une rupture, l'année 1987 apparaît comme la véritable date de naissance de cet instrument dans son acception contemporaine, qui se caractérise par la conscience d'utiliser ces trois mots comme un tout doté d'un sens propre. Deux évènements majeurs dans l'histoire du droit administratif ont été l'occasion d'une entrée remarquée de la bonne administration de la justice dans l'ordre juridique. Au sein de la jurisprudence *Conseil de la Concurrence*[1] et de la loi du 31 décembre 1987[2], la bonne administration de la justice est passée du statut de concept à peine esquissé à celui de composante de dispositifs essentiels. Certes, si l'on se livre à une sorte d'archéologie du droit, on peut trouver des traces de cette expression avant 1987, principalement dans la jurisprudence administrative. A titre d'exemple, peuvent être citées les conclusions du Commissaire du Gouvernement Bernard qui, dès 1959, affirmait que le Conseil d'Etat n'avait « *jamais hésité à puiser dans* [sa] *fonction de juge suprême du contentieux administratif les pouvoirs nécessaires pour assurer une bonne administration de la justice au sein de la juridiction administrative* »[3]. Si l'éclairage dont on dispose aujourd'hui sur cette notion

[1] Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n°86-224 DC, considérant 15 ; cf. infra chapitre I, I, §1, A.
[2] Loi du 31 décembre 1987, *portant réforme du contentieux administratif*, n°87-1127 ; cf. infra chapitre I, I, §2, B.
[3] Conclusions Bernard sur CE Ass., 11 mai 1959, Miret ; Sirey 1959, p. 146.

confère à cette assertion un caractère visionnaire, on doit néanmoins rester prudent quant à sa portée. En effet, l'usage de cette notion dans la jurisprudence antérieure à 1987 ne traduit pas explicitement cette idée de régulation du contentieux, qui peut en soi paraître anachronique.

Malgré la rareté du recours à la notion de bonne administration de la justice avant 1987, on peut toutefois déceler parmi ces quelques arrêts les prémisses de sa signification actuelle. Sur ce point, deux arrêts du Conseil d'Etat emploient la bonne administration de la justice afin de déroger aux règles de compétence territoriale[4], en raison de l'impossibilité de les mettre en œuvre en l'espèce. Dès lors, la bonne administration de la justice semble intervenir dans un contexte dérogatoire dès son origine. Sans aller jusqu'à affirmer que ces occurrences[5] ne seraient que le fruit du hasard, on peut considérer que ces quelques solutions ponctuelles ne suffisent pas à identifier la bonne administration de la justice en tant que notion juridique jouissant d'un sens autonome.

Si la genèse tardive de ce concept ne permet pas de narrer une histoire séculaire, elle s'intègre en revanche à un cadre idéologique qui a profondément renouvelé la physionomie de la justice administrative à partir de la fin des années 1980. Parler de justice administrative de manière générale et de bonne administration de la justice à son propos est en soi déjà particulièrement significatif de l'évolution de cette institution. Sévèrement contesté au cours de la seconde moitié du XXème siècle pour sa lenteur chronique, son indifférence quant à l'exécution de ses décisions et sa supposée partialité à l'égard de l'Administration, le Conseil d'Etat, et à travers lui la justice administrative, a fait l'objet de réformes structurelles depuis presque deux décennies. L'enjeu paraissait d'autant plus crucial que la pérennité même de l'institution semblait en cause. Au risque de perdre sinon toute légitimité en tant que juge, le Conseil d'Etat devait irrémédiablement se métamorphoser, ouvrant ainsi la voie pour l'ordre juridictionnel administratif dans son ensemble. De la réforme du 8 février 1995 sur les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif à la réforme du 30 juin 2000 sur les référés en passant par l'ordonnance du 4 mai 2000 relative à la partie législative du Code de Justice Administrative, sans compter la profusion de décrets réformant la procédure administrative contentieuse et de jurisprudences novatrices, la justice

[4] CE, 22 février 1978, n°08571, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CE, 5 avril 1978, n° 01718.
[5] CE, 26 mai 1976, n°94317, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CE, 30 novembre 1977, *Dame Cochard*, n°03676, Lebon p. 469 ; CE, 21 novembre 1986, n°55327.

administrative a considérablement gagné en légitimité, au point que certains considèrent que le Conseil d'Etat « *est enfin devenu juge* »[6].

A bien des égards, l'ampleur des progrès ont placé la problématique d'une bonne justice au cœur de toutes les préoccupations en doctrine. Cette « *modernisation de la justice administrative* »[7], qui s'accompagne par ailleurs d'une forme modérée de « *banalisation* »[8] de son organisation et de son fonctionnement par rapport à l'institution judiciaire, apparaît comme un terreau privilégié pour une notion comme la bonne administration de la justice. La concomitance ainsi que la complémentarité de ces deux phénomènes – émergence de la notion de bonne administration de la justice et modernisation de la justice administrative – apparaît comme la source d'un risque majeur de confusion. Or les premiers travaux doctrinaux à ce sujet mettent en lumière une confusion au moins partielle, par une distinction entre la bonne administration de la justice stricto sensu et lato sensu. En absorbant la distinction entre l'instrument de bonne administration de la justice et l'idée de bonne justice, cette nouvelle différenciation a profondément marqué la compréhension de la notion de bonne administration de la justice. En effet, l'autorité de cette démonstration a fait de la distinction entre un sens strict et un large une figure de style imposée pour toute réflexion relative à cet objet, écartant de ce fait toute interrogation sur le rapport que la bonne administration de la justice peut entretenir avec l'idée de bonne justice.

L'accroissement vertigineux des hypothèses de renvoi à la bonne administration de la justice au cours des vingt dernières années pose également la question de ses sources. Cette interrogation nous invite d'ores et déjà à circonscrire le champ de notre étude à deux égards. Tout d'abord, l'idée de bonne administration de la justice, en ce qu'elle paraît inhérente à toute construction juridictionnelle, ne peut évidemment pas être réservée à la justice française et encore moins à la justice administrative. Pour autant, ces développements ne porteront que sur la bonne administration de la justice dans l'ordre juridique interne, même si cette notion occupe une place particulière en droit international ainsi qu'en droit de l'Union européenne et peut être à l'origine de parallèles intéressants[9]. Bien que ce concept connaisse également un essor notable dans la sphère interne en matière judiciaire[10], notre propos sera presque exclusivement centré sur l'analyse du droit public. Une fois ces précisions faites, la bonne administration de la justice ne

---

6 Terneyre P. et De Béchillon D., *Le Conseil d'Etat, enfin juge !*, Pouvoirs, 2007, n°123, p. 62.
7 Paillet M. (dir.), *La modernisation de la justice administrative*, Larcier, 2010.
8 Caillosse J., *Justice administrative*, in Cadiet L. (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, 2004, p. 724.
9 Sinopoli L., *Le procès équitable en droit international privé français et européen*, in Ruiz-Fabri H. (dir.), *Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs*, Société de législation comparée, 2003, p. 159.
10 Buffeteau P., *Réflexions sur l'« intérêt d'une bonne administration de la justice » en matière pénale*, Revue pénitentiaire et de droit pénal, 1998, p. 168.

présente pas d'originalité forte par rapport à d'autres notions du droit administratif quant à ses sources. Si la jurisprudence administrative joue classiquement un rôle prépondérant dans le développement de cette notion, la législation ainsi que la réglementation prennent également une part substantielle dans cette évolution, principalement à travers les dispositions du Code de Justice Administrative.

II. Si la bonne administration de la justice en tant qu'expression est dotée d'un sens propre, elle est dans un premier temps la réunion de trois termes. Chacun d'entre eux revêt une signification complexe et plurielle, de nature à enrichir le contenu de cette notion. C'est pourquoi, chaque composante de cette notion doit être brièvement examinée, pour appréhender la pluralité de ses sens et déterminer si l'un d'entre eux paraît plus approprié pour définir la bonne administration de la justice. In limine litis, il s'agit d'exclure du champ des définitions à rechercher les termes qui précèdent souvent la bonne administration de la justice, lorsqu'elle est employée par le juge ou le législateur. En effet, aucune variation pertinente ne peut être relevée entre les expressions « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice* », « *les exigences d'une bonne administration de la justice* » ou encore « *le souci d'une bonne administration de la justice* ». Ces adjonctions apparaissent comme des tournures de style sans influence sur son sens et ne nécessitent pas de s'attarder plus longtemps à leur propos.

Le nœud gordien de cette entreprise de définition réside dans le cœur de notre notion. En effet, le substantif « administration » s'élève avec toute l'autorité d'un point cardinal du droit administratif. Compris dans le langage courant comme l'« *action ou* [la] *manière de gérer* »[11] une activité, ce terme a classiquement deux significations dans le vocabulaire juridique. Tandis qu'il désigne, d'un point de vu matériel, l'activité qui consiste à assurer l'exécution des normes et/ou le bon fonctionnement des services publics, ce terme renvoie, d'un point de vue organique, à l'ensemble des services et agents placés sous une même direction pour l'organisation d'une tâche administrative donnée. Par ailleurs, les verbes « *administrer, exercer, rendre la justice* »[12] peuvent être employés comme autant de synonymes du verbe « juger ». En réalité, cette dernière acception séduisante aboutit à attribuer un sens beaucoup trop large au terme « administration » tout en diluant sa spécificité. Tout le sel de ce substantif se concentre dans l'idée que le juge, et en particulier un juge suprême, peut être amené à gérer l'activité de service public de la justice, pour s'assurer que son organisation satisfasse pleinement aux exigences juridiques et matérielles, en

[11] Rey A. (dir.), *Le Grand Robert de la langue française*, Tome I, Les Dictionnaires Robert, 2ème éd., 1985, p. 120.
[12] *Ibid.*, p. 869.

prenant en compte des éléments extérieurs au litige. A cet égard, on remarque que de nombreux auteurs soulignent, voire dénoncent, la vision comptable du contentieux, qui occupe aujourd'hui une place prééminente au sein de la justice administrative à travers la problématique récurrente de la gestion du stock[13]. Plus généralement, l'administration de la justice est considérée comme un enjeu politique et sociétal. Elle présente, en France, de nombreuses particularités qui se cristallisent historiquement autour de la dualité des ordres de juridiction. Le modèle d'administration de la justice administrative se caractérise par la place éminente du Conseil d'Etat, en tant que « *clé de voûte du système administratif* »[14]. Plus classiquement, le modèle d'administration de la justice judiciaire attribue ces compétences administratives au Ministère de la Justice, soutenu par le Conseil Supérieur de la Magistrature. De la fin du Ministre-juge de l'Administration[15] au juge-administrateur de la Justice, un glissement notable s'est opéré, dont la bonne administration de la justice n'est que la partie émergée.

Dans cette perspective, la question de la définition du terme « justice » est résolue par certains auteurs par un renvoi à sa qualité de service public. La volonté de dépasser cette tautologie oblige à préciser le sens de ce qui, bien plus qu'un mot, est un paradigme de la pensée moderne. On peut observer, assez prosaïquement, que la « justice » désigne à la fois le « *pouvoir de faire régner le droit* »[16], c'est-à-dire de résoudre des litiges sur la base du droit positif, et l'« *institution formée d'un ensemble d'organes chargés, au sein de l'Etat d'exercer cette activité* »[17]. Ces deux aspects semblent intrinsèquement liés. Il nous paraîtrait artificiel d'affirmer que la notion de bonne administration de la justice renverrait uniquement à la face formelle ou matérielle de cette même médaille. Toutes deux doivent être prises en considérations, dans la mesure où l'on administre tant la fonction de juger que l'organisation juridictionnelle. La manière de rendre la justice découle, à bien des égards, de la façon dont on l'organise.

Toute l'originalité de l'ensemble formé par la réunion de ces trois mots résulte de l'introduction d'un adjectif en tête de ces termes classiques du droit public. Si l'épithète « bon » doit faire l'objet d'une étude plus approfondie par la suite[18], on peut d'ores et déjà le présenter comme le centre d'impulsion de cette notion, à l'origine du dynamisme qui en fait tout l'intérêt. « Bon » signifie « *qui est évalué positivement, par rapport à sa nature, sa fonction, et dans une hiérarchie de*

[13] Terneyre P. et De Béchillon D., *art. précit.*, p. 71.
[14] Pauliat H., *Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative*, Revue française d'Administration Publique, 2008, n°125, p. 94.
[15] CE, 13 décembre 1889, *Cadot*, Lebon p. 1148.
[16] Rey A. (dir.), *op. cit.*, Tome V, p. 868.
[17] Monnier F., *Justice administrative*, in Alland D. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 896.
[18] Cf. infra chapitre II, II, §1, B.

valeurs sociétales, tant sur le plan esthétique ou intellectuel, qu'utilitaire, ou que moral » ou plus précisément « *qui est digne d'approbation, de confiance, a les effets qu'on attend* […] *approprié au but poursuivi, au résultat à obtenir* »[19]. Or une impression forte de subjectivité se dégage de ces définitions. Ce qui est bon serait déterminé en référence à une hiérarchie de valeurs variant en fonction de l'individu, des mœurs ou des circonstances de temps et de lieu. L'intuition se transforme alors en appréhension pour le juriste, puisque la notion résiste d'emblée à toute appréciation objective. Cette observation conduit une part de la doctrine à comprendre la bonne administration de la justice comme une formule incantatoire, qui présenterait pour le juge et le législateur l'intérêt d'imposer certaines solutions de manière péremptoire. On peut dès maintenant rejeter cette interprétation. Loin d'être un concept fuyant, la bonne administration de la justice est une notion, dont la densité juridique ne fait aucun doute après une analyse du droit positif.

En réalité, toute la difficulté vient de ce qu'elle ne peut faire l'objet d'une définition matérielle, fruit de l'articulation entre ces trois termes. La bonne administration de la justice ne peut être conçue abstraitement comme la réunion de certaines qualités, qui constitueraient ensemble une image fidèle de ce qu'elle doit être. Elle ne peut être comprise, en droit positif, que par sa fonction, dont les manifestations abondantes dessinent les contours d'une unité conceptuelle. A bien des égards, la bonne administration de la justice est un moyen et non une fin du contentieux administratif. Dans la mesure où il s'agit de mieux « *administrer la justice* » pour mieux « *juger l'Administration* »[20] et non l'inverse, la bonne administration de la justice constitue un moyen privilégié de poursuivre les finalités de célérité et de qualité de la justice. Cette première approche de la notion, rendue possible par la définition de ses composantes, devra être précisée au regard de sa fonction. A cet effet, les développements à venir nous conduiront à déplacer le centre de gravité de la notion dans chacun de ces trois mots, afin d'en saisir les différentes facettes. Mais avant d'exposer la raison d'être de ce mécanisme, il s'agit de délimiter le sujet en conséquence.

III. Conformément à la volonté d'analyser les rapports entre la bonne administration de la justice et le juge administratif, deux nuances doivent être introduites. Tandis que la première se traduit par une distinction, la seconde suppose d'opérer une délimitation du sujet.

L'instrument de bonne administration de la justice doit, tout d'abord, être distingué de la notion de bonne administration. Deux approches divergentes doivent être présentées en ce domaine. On pourrait a priori penser que la bonne administration de la justice n'est qu'une

[19] Rey A. (dir.), *op. cit.*, Tome II, p. 59.
[20] Sous-titre des *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007.

application particulière de la bonne administration, comprise comme l'« *adaptation équilibrée des moyens de l'Administration publique* »[21]. Cette perspective invite à dépasser une approche fonctionnelle de la notion au profit d'une approche matérielle. Le basculement ainsi réalisé permettrait d'aborder la bonne administration de la justice comme un principe potentiel au profit du justiciable[22]. D'autre part, on peut considérer que « *cette impression doit être rapidement écartée* »[23], en ce que les finalités du mécanisme de bonne administration de la justice ne coïncident pas pleinement avec celles d'une bonne administration. Si la bonne administration de la justice conduit certes à envisager la question d'un emploi équilibré des moyens de la justice, elle ne peut être réduite à ces considérations. Elle permet avant tout de donner des solutions à des problèmes de procédure et de compétence, en conformité avec les objectifs de célérité et de qualité de la justice. Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons par la suite[24], la seconde approche doit être privilégiée dans une analyse qui tend à singulariser la notion de bonne administration de la justice au sein du contentieux administratif, tout en considérant que la première comporte des éléments d'analyse pertinents.

Le sujet doit également faire l'objet d'une délimitation, puisqu'il convient de se concentrer sur la justice administrative à l'exclusion de la matière constitutionnelle dans cette étude. La bonne administration de la justice est apparue pendant plus de vingt ans principalement comme un simple « *intérêt* »[25] devant le Conseil constitutionnel, avant d'être consacrée comme un objectif de valeur constitutionnelle, fondé sur la combinaison des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. En accédant formellement au rang de norme de référence du contrôle de constitutionnalité[26], la bonne administration de la justice doit être appréhendée comme un « *but constitutionnel vers lequel doit tendre l'action du législateur en vue d'une plus grande effectivité des droits et libertés constitutionnels* »[27]. Cette métamorphose de nature et non de degré entraîne le passage d'un contrôle restreint des motifs, dans le cadre antérieur du contrôle a priori, à un contrôle de proportionnalité, dans le cadre notamment du contrôle a posteriori. En effet, la bonne administration de la justice était uniquement mise en œuvre par le législateur comme une

---

21 Bousta R., *Essai sur la bonne administration de la justice*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010, p. 127.
22 *Ibid.*, p. 233.
23 Lassalle J., *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, Thèse de Paris, 2008, p. 24.
24 Cf. infra, chapitre II, I, §2, A.
25 Conseil constitutionnel, 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, n°80-127 DC.
26 Conseil constitutionnel, 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, n°2009-595 DC ; Genevois B., *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori. A propos de la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009*, RFDA, 2010, p. 1.
27 Montalivet (de) P., *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, p. 23.

faculté, ce qui signifiait qu'il pouvait adopter un dispositif s'inscrivant dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice lorsque cela lui paraissait opportun. Désormais il n'appartient plus au législateur de déterminer s'il veut mettre en œuvre cette faculté, en ce qu'il s'agit d'un devoir qui s'impose à lui lors de l'examen par le juge constitutionnel d'un dispositif législatif en la matière.

Malgré la richesse des développements qu'il peut susciter, cet objectif de valeur constitutionnel doit être exclu du champ de notre étude. D'une part, il doit l'être d'un point de vue organique, puisque notre étude porte exclusivement sur le juge administratif et ne peut simultanément traiter des jurisprudences constitutionnelles et administratives à ce sujet. Mais plus encore, il doit l'être d'un point de vue matériel, dans la mesure où ces objets juridiques ne peuvent être assimilés. La bonne administration de la justice en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle ne peut en aucun cas être analysée comme une simple transposition, à un rang supérieur, de la bonne administration de la justice telle qu'elle se manifeste en contentieux administratif. La logique juridique à l'œuvre paraît fondamentalement distincte. Lorsqu'il renvoie à cet objectif de valeur constitutionnelle, le juge administratif se contente de rappeler le devoir constitutionnel que la réforme législative, dont les décrets d'application sont mis en cause devant lui, tend à réaliser. A titre d'exemple, si « *la réforme globale de la carte judiciaire* » s'inscrit dans l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, cette circonstance paraît sans influence sur l'issue du litige devant le juge administratif[28]. En réalité, une telle étude comparée mériterait à elle seule une recherche et il nous paraît périlleux de la mener dans le cadre de ce mémoire. Une telle démarche nuirait considérablement à lisibilité de la démonstration, sans y ajouter d'éléments incontournables.

En tant qu'instrument du juge administratif, la bonne administration de la justice doit être comprise par le prisme de sa fonction en droit positif. Tout l'enjeu de notre étude réside dans l'identification d'une logique récurrente au cœur de cette notion. Derrière l'intensification tant qualitative que quantitative du recours à la bonne administration de la justice, se cache un mécanisme décisif du contentieux administratif. Cette faculté de déroger aux règles et principes du procès administratif met immédiatement l'accent sur le rôle premier du juge et nous impose de revenir sur ce que renferme l'idée même de dérogation.

[28] CE, 19 février 2010, n°322407, *Molline et autres*, publié au Recueil Lebon : Montecler (de) M.-C., *Le Conseil d'Etat rend ses tribunaux à Moulins*, AJDA, 2010, p. 357 ; Touzeil-Divina M., *La redistribution des cartes…judiciaires*, AJDA, 2010, p. 398.

IV. Classiquement, la dérogation est définie comme l'« *action d'écarter l'application d'une règle dans un cas particulier* […] *par décision ou convention ; en ce sens, la dérogation* […] *s'oppose à l'exception en ce qu'elle n'arrache à la règle qu'un seul cas concrètement déterminé.* »[29]. A la différence de l'exception qui bénéficie d'un champ d'application propre en tant que règle juridique à part entière, la dérogation s'inscrit dans le champ d'application de la règle dont elle module la portée ou le domaine d'application. Cette distinction prend racine dans une classification réalisée par d'illustres jurisconsultes romains, comme Ulpien, pour apprécier des situations juridiques nouvellement réglées. La distinction des effets provoqués par une nouvelle loi s'opère grâce à l'adjonction de différents préfixes au substantif d'action *rogatio*, qui signifie « loi » ou « projet de loi ». Dès lors, l'*abrogatio* s'emploie à propos de la suppression par une loi nouvelle de la totalité d'une loi préexistante, tandis que la *derogatio* renvoie à une « *restriction partielle apportée à une loi antérieurement adoptée* »[30] quant à son domaine d'application. L'*exrogatio* équivaut alors à une suppression par la loi nouvelle d'une partie de la loi existante. En outre, la *subrogatio* décrit l'idée d'addition d'une disposition par la loi nouvelle à une loi existante et l'*obrogatio* le fait de modifier par une loi nouvelle une disposition d'une loi établie. La redécouverte de ces subtiles distinctions, grâce au décret de Gratien en 1140 et le regain d'intérêt corrélatif pour la théorie de la loi, transparaît dans la terminologie contemporaine.

Dès lors, la dérogation doit être définie de deux manières en droit positif. Elle désigne d'une part, l'action de déroger en tant que « *fruit de la mise en œuvre d'un pouvoir* »[31] et, d'autre part, le résultat de cette action qui se traduit par la « *réponse à un conflit de règles* »[32]. Comme l'abrogation ou la suspension, la dérogation apparaît comme une réponse à un conflit matériel d'application entre deux règles de droit. Une différence majeure permet de distinguer ces trois situations. La dérogation ampute la loi antérieure d'une partie de son champ d'application tout en la laissant subsister, alors que l'abrogation l'annule absolument et que la suspension la paralyse temporairement[33]. Dans le cadre d'une dérogation, les deux règles en conflit ne sont pas remises en cause dans leur existence et continuent à produire des effets de droit dans l'ordre juridique. Mais celle dont la solution n'est pas retenue « *subit une limitation de son domaine d'application proportionnelle à l'ampleur du conflit* »[34]. Ces différents mécanismes s'inscrivent pleinement dans le dogme de la complétude et de la cohérence du système juridique, qui implique que ce dernier

---

[29] Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadriges », 2011.
[30] Leurquin-De Visscher F., *La dérogation en droit public*, Bruylant, coll. « Centre d'études constitutionnelles et administratives », 1991, p. 53.
[31] *Ibid.*, p. 100.
[32] *Ibid.*, p. 8.
[33] *Ibid.*, p. 58-64.
[34] *Ibid.*, p. 56.

« *présente un procédé de résorption des contradictions qui viendraient à s'y présenter* »[35]. En tant que cheville ouvrière de ce que certains considèrent comme une « *mythologie positiviste* »[36], la dérogation privilégie des méthodes d'interprétation téléologique ou télésystémique et accorde, en principe, une place décisive à la jurisprudence en tant que lieu ultime de résolution des conflits.

V. « *Réaction de défense du système juridique* »[37] face au résultat aberrant auquel conduit une application mécanique des règles de droit, la bonne administration de la justice apparaît comme un instrument de dérogation détenu par le juge administratif.

De manière générale, cette conception de la bonne administration de la justice semble aller à contre-courant d'un mouvement capital en contentieux administratif. La subjectivisation du contentieux, qui se caractérise notamment par un « *renforcement du droit au recours* »[38], jette une lumière nouvelle sur cette notion. De manière générale, l'explosion de la demande de justice à partir des années 1970 a entraîné un repositionnement du justiciable au centre des préoccupations de la justice administrative. Les finalités de célérité et de qualité de la justice, poursuivies par cet instrument, contribuent principalement à la satisfaction du justiciable. Or toute l'originalité du mécanisme de bonne administration de la justice est d'apparaître initialement comme un instrument entre les mains du juge. Toute la question est de déterminer si ce mécanisme doit nécessairement devenir un droit subjectif au profit du requérant, conformément à la tendance actuelle. Par ailleurs, la bonne administration de la justice pourrait continuer à être employée par le juge pour répondre aux attentes des justiciables, sans qu'ils puissent l'invoquer. Ce paradoxe apparent s'expliquerait, tout d'abord, par la fonction prise en charge par cette notion. En effet, le débat pourrait porter sur la légitimité du justiciable à intervenir au cœur des équilibres de la justice. Le maintien de la bonne administration de la justice dans la sphère du juge pourrait également reposer sur la volonté de préserver certains mécanismes face à la « *pulvérisation du droit en droits subjectifs* »[39]. Sentinelle du droit objectif, la bonne administration de la justice rappellerait que toute notion du contentieux n'est pas nécessairement destinée à se métamorphoser en droit

---

[35] *Ibid.*, p. 55.
[36] Atias C., *Philosophie du droit*, PUF, coll. « Thémis », 3ème éd., 2012, p. 332 ; voir aussi Bergel J.-L., *Théorie générale du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 5ème éd., 2012, p. 27.
[37] Buffeteau P., *art. précit.*, p. 168.
[38] Seiller B., *Droits publics subjectifs des administrés et transformations contemporaines du contentieux*, in *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. « Colloques et Débats », Travaux de l'AFDA, tome IV, 2011, p. 193.
[39] Carbonnier J., *Droit et passion du droit sous la Vème République*, Flammarion, coll. « Champs essais », 1996, p. 121.

subjectif au profit du justiciable. Si la justice doit être faite « *pour le justiciable* »[40], elle est mise en œuvre par le juge grâce à de tels instruments.

A bien des égards, la notion de dérogation apparaît comme la clé de voûte de la bonne administration de la justice en droit positif. Malgré l'hétérogénéité des espèces, la multiplicité des sources et la généralité des termes, une unité de sens s'est positivement créée à travers sa fonction et grâce au juge administratif. En mettant en lumière cette homogénéité de la bonne administration de la justice, notre démarche s'apparente à une conceptualisation de la notion qui s'appuie entièrement sur les données du droit positif. Dans la manière de traiter le sujet, le choix a été fait de distiller des exemples tout au long des développements. Chacune des manifestations ponctuelles de la notion sera une occasion de vérifier sa cohérence implicite.

Dès lors, dans quelle mesure la bonne administration de la justice doit-elle être comprise comme un instrument de dérogation utilisé par le juge administratif ?

A cet égard, le premier temps de l'étude porte sur la manière dont le juge est saisi par la bonne administration de la justice (chapitre I). En effet, l'analyse des principales occurrences de la bonne administration de la justice permet d'affirmer que cette notion est un moyen et non une fin dans le cadre de la juridiction administrative. Une première étape du raisonnement consiste alors à dégager la spécificité de la notion de bonne administration de la justice par rapport à l'idée de bonne justice, tout en analysant la relation nouée entre ces deux objets. Le second temps peut alors être consacré à l'étude réciproque de la manière dont le juge saisit la bonne administration de la justice (chapitre II). Cette approche de la notion permet, dès lors, d'approfondir la question de son statut contentieux.

---

[40] Rivero J., *Le huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*, Recueil Dalloz, 1962, p. 37.

Chapitre I. Le juge saisi par la bonne administration de la justice

Ce premier temps de l'analyse vise à cerner la manière dont la bonne administration de la justice est apparue dans le travail juridictionnel et plus généralement dans l'organisation de la justice administrative. A cet égard, le droit positif nous incite à comprendre la bonne administration de la justice comme un « *principe directeur de l'organisation du contentieux administratif* »[41] (Section I). Cette idée d'organisation de la justice renvoie aux moyens mis en place par les organes juridictionnels pour réaliser les objectifs du service public de la justice. Elle se différencie de l'idée de fonctionnement de la justice, qui invite à s'intéresser plus particulièrement au jugement stricto sensu. Or la bonne administration de la justice ne doit pas être comprise comme une finalité du fonctionnement du contentieux administratif, en dépit des productions doctrinales allant en ce sens (Section II).

I. Un principe directeur de l'organisation du contentieux administratif

En cette qualité, la bonne administration de la justice intervient au cœur de la répartition des compétences non seulement entre ordres de juridiction (§1), mais également au sein de la juridiction administrative (§2).

1. Une répartition précisée des compétences entre ordres de juridiction

La bonne administration de la justice apparaît comme la source de dérogations aux règles classiques de répartition des compétences entre ordres de juridiction, quel que soit le juge qui ait à connaître de cette question. Une distinction doit néanmoins être réalisée, en fonction de l'importance accordée à la bonne administration de la justice dans le cadre d'un tel contentieux. Avant d'apprécier l'opportunité des solutions retenues, deux positions doivent être schématiquement exposées. Le juge constitutionnel donne à cette notion le premier rôle, dans la mesure où la bonne administration de la justice apparaît comme un intérêt constitutionnel qui suffit à lui seul pour constituer un bloc de compétences (A). En revanche, le juge des conflits ne lui donne qu'un rôle secondaire, en ce qu'il ne se satisfait pas de la seule bonne administration de la justice pour procéder à une telle dérogation (B).

---

[41] Boissard S., *La notion d'acte dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif*, conclusions sur CE, 25 avril 2001, Association Choisir la vie (deux espèces), AJDA, 2002, p. 544.

A. Un intérêt constitutionnel pour constituer un bloc de compétences

Bien que la bonne administration de la justice en tant qu'« *intérêt* »[42] ait fait son apparition dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel dès le début des années 1980, la décision *Conseil de la Concurrence*[43] apparaît comme le véritable point de départ de son utilisation. Si la décision émane certes du juge constitutionnel, elle « *n'en intéresse pas moins au premier chef la jurisprudence administrative.* »[44]. En effet, la bonne administration de la justice fait une entrée remarquée dans le cercle des intérêts utilisés par le juge constitutionnel, en ce que cette décision consacre au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République la compétence en dernier ressort du juge administratif s'agissant « *de l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique* »[45]. Outre l'exception « *des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire* », l'intérêt d'une bonne administration de la justice apparaît comme un instrument de dérogation à ce partage des compétences, puisqu'il ouvre au législateur la faculté d'unifier un contentieux au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé[46]. Au regard de ce revirement de jurisprudence, le législateur semble désormais lié par un principe constitutionnel. Cet apport permet de saisir l'enjeu qui réside dans l'emploi de la bonne administration de la justice comme vecteur de dérogations conformes à la Constitution. Toute dérogation présente le risque d'un usage discrétionnaire qui conduirait à vider le principe de son sens, en particulier lorsqu'elle comporte la résurgence d'une compétence au profit du législateur[47]. Cette préoccupation classique a conduit le juge constitutionnel à poser trois conditions cumulatives, afin de restreindre le recours à cette dérogation légale. Tout d'abord, le but poursuivi par la disposition législative doit s'expliquer par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ce qui signifie au fond que l'application mécanique du principe constitutionnel serait la source d'un éclatement du contentieux inutilement complexe et préjudiciable au requérant. De plus, l'objet du texte doit être d'unifier les règles de compétence au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé, tandis que son contenu doit se borner à un aménagement précis et limité des règles de compétence[48].

---

[42] Conseil constitutionnel, 20 janvier 1981, Loi *renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, n°80-127 DC.
[43] Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n°86-224 DC.
[44] Long M., Weil P., Braibant G., Delvolvé P. et Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 18ème éd., 2011, p. 630.
[45] 86-224 DC précitée, considérant 15.
[46] 86-224 DC précitée, considérant 16 ; Chevallier J., *Actes législatifs et administratifs*, note sous Conseil constitutionnel, 28 juillet 1989 (89-281 DC), AJDA, 1989, p. 619.
[47] Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 9ème éd., 2010, p. 107 et p. 304 et s.
[48] Chevallier J., *art. précit.*, AJDA, 1989, p. 626.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que la dérogation légale instituée respectait les trois conditions nécessaires au respect du principe fondamental dégagé, parce qu'elle tendait à « *unifier sous l'autorité de la Cour de cassation* » le contentieux de la concurrence, grâce à un « *aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle* » destiné à « *éviter ou* […] *supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence* »[49]. Cette solution, dictée par des considérations de bonne administration de la justice, n'a pas été interprétée comme un bouleversement de l'ordre des compétences. La souplesse des conditions posées devait laisser au législateur la possibilité d'intervenir face à une exigence de bon sens[50]. Néanmoins, certaines fissures sont assez vite apparues dans l'édifice formé par la théorie des blocs. Sous son apparente évidence, la décision du 28 juillet 1989[51] a significativement limité la portée de ce mécanisme dérogatoire par une interprétation restrictive des conditions présentées. En censurant les dispositions donnant compétence au juge judiciaire pour l'annulation en référé des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, cette décision a marqué un coup d'arrêt à toute tentative de banaliser la constitution de blocs de compétence juridictionnelle.

Malgré la multiplicité des arguments développés par les saisissants, il s'agit de se concentrer sur le moyen le plus discuté, qui portait sur la question de la bonne administration de la justice. L'affirmation de cette compétence au profit du juge judiciaire était fondée, pour les partisans du projet, sur une volonté de mettre fin à la dualité d'un contentieux traité en urgence. Tandis que le contentieux de la reconduite relevait en principe du juge judiciaire, le contentieux de la reconduite au sens strict demeurait dans le champ de la compétence du juge administratif. Cet argument majeur a été écarté par une formule expéditive du juge constitutionnel, en considérant que la compétence du juge judiciaire « *pour contrôler une mesure de surveillance qui met en cause la liberté individuelle, s'exerce indépendamment du contrôle de la légalité des décisions administratives* » et sans que cela ait « *un caractère systématique* »[52]. Nonobstant le caractère discutable de cette analyse[53], le Conseil a également rejeté l'argument basé sur une série de considérations d'ordre pratique parmi lesquelles l'urgence, la proximité, l'oralité des débats devant le juge judiciaire ou encore le volume que représenterait ce contentieux pour une juridiction administrative déjà dépassée. Le Conseil

---

49 86-224 DC précitée, considérant 17 et 18.

50 Genevois B., *Réforme du droit de la concurrence et respect des règles et principes de valeur constitutionnelle*, note sous Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987 (86-224 DC), RFDA, 1987, p. 287.

51 Conseil constitutionnel, 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n°89-261 DC.

52 86-224 DC précitée, considérant 25.

53 Favoreu L. et Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 15ème éd., 2009, p. 465 et p. 542.

constitutionnel a refusé d'entendre ce type d'argumentation dans le cadre particulier de la bonne administration de la justice, en affirmant que ces exigences pouvaient être satisfaites « *tant par la juridiction judiciaire que la juridiction administrative* ». Dès lors, si le législateur peut légitimement avoir pour ambition de répondre à des préoccupations liées au fonctionnement concret du service public de la justice, la bonne administration de la justice ne peut servir ni de fondement, ni de cadre à cette volonté.

Dès l'instant où elle « *commande que l'exercice d'une voie de recours appropriée assure la garantie effective des droits des intéressés* »[54], la bonne administration de la justice n'intervient qu'en matière de dérogation à la répartition des compétences[55]. La précision ainsi apportée par le Conseil sanctionne implicitement le contresens fait par le législateur à propos de cette notion. Cette interprétation restrictive du champ des préoccupations couvertes par la bonne administration de la justice a été qualifiée de « *regrettable* »[56] à de nombreuses reprises. En réalité, ces critiques cachent une condamnation plus générale du mécanisme byzantin de répartition des compétences[57]. « *Loin d'avoir clarifié les règles du jeu* », la décision *Conseil de la Concurrence* semble avoir « *ouvert un nouvel espace d'incertitude générateur de conflictualité* »[58], dont le contentieux de la concurrence lui-même offre une illustration symptomatique[59]. En dépit de la pertinence de ces critiques systémiques[60], elles reposent sur une instrumentalisation de la bonne administration de la justice. Non seulement cette démarche conduit à ne pas se préoccuper des enseignements que l'on peut tirer à propos de cette notion. Mais elle aboutit surtout à confondre la notion de bonne administration de la justice avec l'idée de bonne justice. La plupart des critiques considèrent que la qualité, la proximité ou encore la rapidité de la justice auraient dû conduire le juge constitutionnel à reconnaître la compétence du juge judiciaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Or le Conseil constitutionnel rappelle que si ces considérations irriguent fort heureusement une certaine conception de la justice, elles ne peuvent en aucun cas être invoquées dans le cadre de la bonne administration de la justice strictement entendue. Son interprétation, en tant qu'intérêt présidant à la répartition des compétences entre ordres juridictionnels, apparaît comme une première occasion de saisir le sens donné à cette notion

---

54 86-224 DC précitée, considérant 29.

55 Genevois B., *La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°89-261 DC du 28 juillet 1989)*, RFDA, 1989, p. 698-699.

56 Favoreu L. et Philip L., *op. cit.*, p. 548-549.

57 Truchet D., *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire?*, in *Mélanges Auby*, Dalloz, 1992, p. 335 ; Truchet D., *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justices, 1996, n°3, p. 53.

58 Chevallier J., *art. précit.*, p. 622.

59 TC, 6 juin 1989, *S.A.E.D.E*, n°2578, Lebon p. 293 ; Gaudemet Y., RDP, 1989, p. 1780 ; Bazex M., AJDA, 1989, p. 467 ; Delvolvé P., *La Cour d'appel de paris, juridiction administrative*, in *Mélanges Auby*, Dalloz, 1992, p. 47.

60 Yolka P., *La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ?*, AJDA, 2005, p.233.

inédite. Cependant, il y a lieu de vérifier si cette interprétation trouve un écho dans la jurisprudence du Tribunal des conflits, eu égard à son rôle en matière de répartition des compétences entre ordres juridictionnels.

B. Une exigence insuffisante pour justifier la compétence du juge judiciaire

Qualifiée de « *grand arrêt* » en raison de « *l'approche systématique* »[61] qui la sous-tend, la jurisprudence *SCEA du Chéneau*[62] se caractérise par l'imprévisibilité de son obiter dictum et l'audace de sa portée. Malgré la richesse des questions doctrinales soulevées, il s'agit de s'attarder sur les enseignements dont elle recèle au sujet de la bonne administration de la justice. A cet effet, il nous paraît fondamental de déchiffrer la filiation, mise en lumière dès les premières lignes de ce revirement de jurisprudence, avec les jurisprudences *Conseil de la Concurrence*[63] et *Septfonds*[64]. L'insertion de l'apport de principe de la jurisprudence *Conseil de la Concurrence* peut sembler « *étrange* »[65], dans la mesure où ni la réformation, ni l'annulation d'un acte administratif n'était à l'origine de l'arrêté de conflit. Néanmoins, on peut dépasser ce sentiment d'incohérence en admettant que le premier temps de cet arrêt présente un caractère systématique. En effet, il réaffirme la compétence de principe du juge administratif pour connaître de toute contestation de la légalité d'un acte administratif, soulevée à titre incident à l'occasion d'un litige devant un juge judiciaire. Dès lors, ce premier temps doit être compris comme un véritable « *mode d'emploi de la répartition des compétences entre juridictions administratives et judiciaires* »[66]. Il repose, implicitement mais principalement, sur « *le critère constitutionnel d'une bonne administration de la justice* »[67]. L'adage séculaire, selon lequel le juge de l'action est le juge de l'exception, permet d'appréhender la finalité poursuivie par la fusion de ces deux considérants de principe incontournables. Ce qui pouvait apparaître comme un contresens fâcheux gagne alors en cohérence. La bonne administration de la justice créée un point vers lequel convergent l'ensemble des dispositifs dérogatoires à la répartition classique des compétences. Cette « *matrice* »[68] permet certes de comprendre explicitement le deuxième temps et implicitement le troisième temps de cette jurisprudence. Mais

[61] Guyomar M. et Domino X., *Renvois préjudiciels et bonne administration de la justice*, Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA, 2012, p. 30.
[62] TC, 17 octobre 2011, *Préfet de la Région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine, SCEA du Chéneau contre Interprofession nationale porcine, M. C et autres contre Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, n°3828 et 3829, publié au Recueil Lebon : Sarcelet J.-D., *Conclusions*, RFDA, 2011, p. 1122.
[63] 86-224 DC précitée.
[64] TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, Lebon p. 498.
[65] Roblot-Troizier A., Note sous TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau* (n°3828 et 3829), RFDA, 2011, p. 1137.
[66] Donnat F., *Abandon de la jurisprudence Septfonds : le droit de l'Union en demandait-il tant ?*, Recueil Dalloz, 2011, p. 3051.
[67] Plessix B., *Compétence incidente du juge judiciaire en matière d'appréciation de la légalité des actes administratifs*, Semaine Juridique, Edition Générale, 2011, p. 2523.
[68] Guyomar M. et Domino X., *art. précit.*, p. 27.

si cette interprétation nous paraît correspondre à ce qu'est la bonne administration de la justice, le rôle que lui fait jouer le Tribunal des conflits nous laisse perplexe sur l'idée qu'il semble s'en faire.

Le juge des conflits consacre au profit du juge judiciaire non répressif une « *compétence concurrente de celle du juge administratif* »[69] pour apprécier l'illégalité manifeste d'un acte administratif au vu d'une jurisprudence établie. A cet effet, il se fonde sur la conciliation entre les principes qui régissent la répartition des compétences en matière d'appréciation de la légalité des actes administratifs, « *l'exigence de bonne administration de la justice* » et les « *principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable* ». Cette plénitude de compétence reconnue au profit du juge de l'action s'explique par le souhait de poursuivre l'unité du procès[70]. Argument de poids dans la balance qui a mené à cette solution, l'interprétation à retenir de la bonne administration de la justice n'en reste pas moins la source de doutes persistants. D'une part, la bonne administration de la justice pourrait être conçue comme un mécanisme dérogatoire aux règles diverses de répartition des compétences entre ordres de juridiction, ce qui renforcerait l'idée d'une continuité avec la jurisprudence *Conseil de la Concurrence*. Cette explication serait un pas supplémentaire dans l'identification de cette notion juridique, puisqu'une certaine rationalisation émergerait. En fondant toute dérogation aux règles classiques de répartition des compétences, la bonne administration de la justice apparaîtrait comme le ciment de la construction de blocs de compétences, quel qu'en soit l'architecte. Mais, d'autre part, un élément perturbe cette perspective précisément tracée. La rédaction retenue par le Tribunal des conflits ne permet pas d'affirmer avec certitude que le droit à un délai raisonnable découle exclusivement des « *principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions* » ou également de la bonne administration de la justice. La syntaxe indique que cette dernière interprétation devrait être retenue, en raison de la virgule placée avant « *en vertu desquels* »[71]. Or la potentialité d'un lien entre la bonne administration de la justice et l'exigence de délai raisonnable fragilise considérablement cette notion et par ricochet la pertinence de ce fondement. L'étude de cette notion empêche de considérer que l'ambition d'épargner aux justiciables un allongement coûteux et lourd de la procédure trouverait un fondement dans la bonne administration de la justice. A l'inverse, la bonne administration de la justice n'est qu'un des moyens pour parvenir à la finalité du droit à un délai raisonnable de jugement. En comprenant un moyen comme une fin, le Tribunal des conflits a troqué la pertinence de ce fondement juridique contre des considérations d'opportunité non systématisées.

---

[69] Seiller B., Note sous TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau* (n°3828 et 3829), RFDA, 2011, p. 1133.
[70] Guyomar M. et Domino X., *art. précit.*, p. 30.
[71] Seiller B., *art. précit.*, p. 1134.

Dès lors, « *la faiblesse du fondement* »[72] ne peut qu'être soulignée. La longueur et l'imprécision de la motivation du Tribunal des conflits, qui conduit à analyser la bonne administration de la justice comme n'étant qu'un « *vague vernis juridique* [à] *la mise en œuvre de préoccupations non juridiques* »[73], nous paraissent spécialement critiquables. Non seulement la multiplicité des fondements invoqués conduit à décrédibiliser chacun d'entre eux, mais la bonne administration de la justice correctement employée aurait suffit à fonder la dérogation souhaitée. De la même manière qu'elle intervient seule au cœur de la jurisprudence *Conseil de la Concurrence* pour instituer une dérogation à la compétence constitutionnellement protégée du juge administratif par voie d'action, elle serait intervenue pour introduire une dérogation à la compétence législativement protégée du juge administratif par voie d'exception. Ainsi la jurisprudence *Septfonds*, enrichie par la jurisprudence *SCEA du Chéneau*, serait apparue comme le pendant symétrique de la jurisprudence *Conseil de la Concurrence*, à un niveau inférieur. Deux solutions auraient pu alors être dégagées : la première permettant de fonder la compétence du juge principalement intéressé, la seconde permettant de fonder la compétence du juge incidemment intéressé.

Dans un troisième temps, la bonne administration de la justice engendrerait une obligation de déroger aux règles de répartition des compétences « *dans le cas où serait en cause devant* [un juge]*, à titre incident, la conformité d'un acte administratif au droit de l'Union européenne* ». Outre la question passionnante du sort spécifique réservé au principe d'effectivité du droit de l'Union, ce nouvel apport est interprété par Mattias Guyomar comme une manifestation de la bonne administration de la justice. En sanctuarisant la plénitude de compétence du juge de l'action, elle fournirait une « *réponse processuelle appropriée* »[74] face à un renvoi préjudiciel « *au carré* »[75]. Son raisonnement s'appuie sur la « *fonction justificative des solutions qu'elle permet d'adopter* »[76] en tant que dénominateur commun à tout mécanisme dérogatoire à la répartition classique des compétences entre ordres de juridictions. Il ne s'agit pas de passer sous silence la part d'artificialité qu'une telle interprétation suppose, dans la mesure où elle ne correspond certainement pas à l'intention du Tribunal des conflits. Mais elle nous paraît avoir le mérite d'une démonstration rigoureuse, en ce qu'elle repose sur le sens juridique de la bonne administration de la justice et non sur son pouvoir évocateur. A

[72] *Ibid.*, p. 1133.
[73] *Ibid.*, p. 1134.
[74] *Ibid.*, p. 32.
[75] Guyomar M. et Domino X., *art. précit.*, p. 32.
[76] *Ibid.*, p. note de bas de page n°1, p. 27.

l'inverse, le Tribunal des conflits se livre à une démonstration « *contestable* »[77], qui relève plus de l'incantation que de l'articulation de fondements précis. La bonne administration de la justice tisse un lien solide entre ces jurisprudences marquées par une même volonté de repenser profondément l'équilibre des compétences. La mauvaise presse des questions préjudicielles, qui ne constituent que la partie émergée du principe de liaison de la compétence et du fond[78], témoigne d'un basculement de la politique jurisprudentielle. De l'unité de la compétence à l'unité du procès, l'air du temps n'est plus à la défense ardente des compétences respectives de chaque juge[79], à l'aide d'une série de mécanismes formels et obligatoires. L'institutionnalisation[80] du dialogue laisse place au bon sens de chacun. En gardant à l'esprit que « *la cohérence du droit* » doit parfois prévaloir sur « *le gain de temps* »[81], un juste équilibre peut être atteint grâce la bonne administration de la justice. L'intérêt du justiciable se situe à mi-chemin entre l'enrichissement de l'office du juge de l'action et la compétence initiale du juge « naturel ».

Loin d'être « *incontournable* » ou « *glorifiée* »[82] à tort, la bonne administration de la justice nous paraît encore mal comprise lorsqu'elle intervient de manière décisive dans la répartition des compétences entre ordres de juridiction. A l'inverse, le rôle manifeste qu'elle joue dans la régulation des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif, qui éclaire la logique fondamentale de cette notion, semble mieux compris.

2. Une répartition régulée des compétences au sein de la juridiction administrative

Deux dispositifs fondamentaux du Code de Justice Administrative, en matière de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative, utilisent la bonne administration de la justice comme un mécanisme de dérogation aux principes qu'ils posent. Dans cette perspective, elle contribue de manière déterminante à rationaliser la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat (A), tout en garantissant l'exercice de la cassation sans renvoi par cette juridiction suprême (B).

[77] Seiller B., *Chronique de jurisprudence de contentieux administratif* (n°17935), Gazette du Palais, 2011, n°331-333, p. 16.
[78] Eisenmann C., *Cours de droit administratif*, Les Cours de Droit, 1953-1954.
[79] Plessix B., *art. précit.*, p. 2525.
[80] Guyomar M. et Domino X., *art. précit.*, p. 32.
[81] Plessix B., *art. précit.*, p.2525.
[82] *Ibid.*, p. 2523 et 2525.

A. Rationaliser la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat

La question du juge compétent au sein de l'ordre juridictionnel administratif, pour connaître d'une requête en première instance, reçoit aujourd'hui une réponse pavlovienne en raison d'une analogie fréquemment réalisée avec l'organisation de l'ordre judiciaire. Or la juridiction administrative n'est devenue une « *impeccable pyramide* »[83] qu'après les réformes réalisées par le décret-loi du 30 septembre 1953[84] et la loi du 31 décembre 1987[85]. La création tardive d'un ordre juridictionnel « complet » n'a pas effacé une tradition encore vivace d'un Conseil d'Etat, unique juge administratif de droit commun en premier et dernier ressort pendant près de 150 ans[86]. Cette précision permet de deviner en quoi la question posée du juge compétent en premier ressort, au sein de la justice administrative, reçoit une réponse subtile. En ce domaine, l'article L.311-1 du CJA s'articule autour d'une dichotomie entre les hypothèses de dérogation à la compétence de droit commun des tribunaux administratifs en premier ressort qui tiennent à « *l'objet du litige* » et celles qui tiennent « *à l'intérêt d'une bonne administration de la justice* ». Mais lorsque l'on cherche à cerner de quelle branche relève chaque dérogation prévue à l'article R. 311-1 du CJA, la lecture attentive de cette disposition ne livre pas explicitement de réponse. Dans sa rédaction antérieure au décret du 22 février 2010, elle comprenait deux hypothèses de compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. A cet égard, les effets de l'acte contesté ou la localisation du litige primait l'objet de ceux-ci pour la détermination du juge compétent. Il s'agissait, d'une part et conformément au 5° de cet article, des recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étendait au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif, de telle sorte qu'au moins deux tribunaux administratifs pouvaient en connaître avec un risque potentiel de divergences d'appréciation. D'autre part et conformément au 6° ce cet article, il s'agissait des litiges relevant de la compétence du juge administratif mais nés hors des territoires soumis à la juridiction d'un tribunal administratif, de telle sorte qu'aucun tribunal administratif ne pouvait en être saisi[87].

---

[83] Mazeaud P., *La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 617.

[84] Décret-loi du 30 septembre 1953, *portant réforme du contentieux administratif*, n°53-934.

[85] Loi du 31 décembre 1987, *portant réforme du contentieux administratif*, n°87-1127.

[86] Sauvé J.-M., *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, in Teitgen-Colly C. (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011, p. 39 ; Robineau Y. et Truchet D., *Le Conseil d'Etat*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2ème éd., 2002, p. 70.

[87] Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. « Domat », 13ème éd., 2008, p. 335-338.

Derrière la logique implacable qui préside à l'édiction de cette typologie, se cache une mise en œuvre bien plus délicate[88]. Il suffit pour s'en convaincre d'exposer la jurisprudence relative au critère de l'effet direct d'un acte, dégagé par le Conseil d' Etat dans le silence des textes. Ce critère permettait de reconnaître la compétence directe du Conseil d'Etat « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »[89], lorsque les effets directs et immédiats d'un acte litigieux n'étaient pas concentrés dans les limites du ressort d'un seul tribunal administratif. Par exemple, le Conseil d'Etat a considéré[90] qu'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament était un acte dont le champ d'application s'étendait au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif, en raison des règles qu'elle pouvait contenir, alors qu'elle était analysée[91] comme une simple autorisation de commercialisation qui ne produisait d'effets qu'au siège du laboratoire dans l'état antérieur de la jurisprudence. Cette jurisprudence complexe, qui dépasse les limites de ce que l'imagination juridique peut admettre, s'explique plus par l'imprécision initiale des textes que par l'interprétation qu'en fait le Conseil d'Etat[92]. Cette invitation à une simplification salvatrice de l'état du droit a été entendue. Le décret du 22 février 2010 procède à une clarification réelle de la compétence directe du Conseil d'Etat, en mettant un point final à ce type de jurisprudences incohérentes. Le sort réservé à la bonne administration de la justice dans ce cadre doit être examiné.

Cette rationalisation de la compétence en premier ressort au sein de la juridiction administrative traduit un désir de « *parachever la réforme de 1953* », restée « *au milieu du gué* »[93] à cause d'une crainte avancée d'un encombrement des tribunaux administratifs et une crainte inavouée d'aller au bout de sa logique. Une fois ces craintes dépassées, la simplification de l'état de droit a été réalisée par une réduction conséquente de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, tout en préservant la dichotomie établie à l'article L.311-1 du CJA. Outre la redéfinition voire la suppression d'une série de compétences du Conseil d'Etat en raison de l'objet du litige, la réforme s'est attachée à supprimer les compétences de premier et dernier ressort qui n'avaient plus de raison d'être ni de légitimité. A ce titre, la « *compétence par défaut* » [94] du

---

[88] CE Sect., 25 janvier 1991, *Confédération nationale des associations familiales catholiques*, n°102143, 107100 et 107101, Lebon p. 30 ; Schwartz R. et Maugüé C., AJDA, 1991, p. 365 ; Stirn B., *Conclusions*, AJDA, 1991, p. 368 ; Chapus R., *op. cit.*, p. 342.
[89] CE Sect., 25 avril 2001, *Association Choisir la vie*, n°216521, Lebon p. 190.
[90] CE Sect., 25 avril 2001, *Association Choisir la vie*, n°216521, Lebon p. 190.
[91] CE, 26 février 1958, *Bouchereau*, Lebon p. 132 ; CE, 8 janvier 1971, *Société des laboratoires Biogyne*, Lebon p. 14.
[92] Boissard S., *concl. précit.*, p. 544 ; Menuret J.-J., *art. précit.*, p. 160.
[93] Teitgen-Colly C. (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011, p. 16.
[94] Guyomar M. et Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. « Hypercours », 2010, p. 44.

Conseil d'Etat, qui résultait des 5° et 6° de l'article R.311-1 ancien du CJA, a été écartée au profit d'un transfert de compétence à certains tribunaux administratifs. D'une part, pour les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal, la difficulté résultait généralement de la pluralité d'auteurs. C'est pourquoi le nouvel article R.312-1 du CJA pose une règle d'attribution de la compétence au tribunal dans le ressort duquel se trouve la première autorité dénommée par l'acte en cause, tout en renvoyant aux articles relatifs à la compétence territoriale des tribunaux administratifs dans les autres hypothèses. D'autre part, pour les litiges nés hors des territoires soumis à la juridiction d'un tribunal administratif, le contentieux principalement concerné était celui relatif aux demandes de visa. Ce contentieux a été attribué au tribunal administratif de Nantes (art. R.312-18 CJA) en raison de la présence dans cette ville des services de la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France. De manière résiduelle, la compétence pour connaître des litiges qui ne relèvent d'aucun tribunal administratif, en application des articles R.312-1 à 312-18 du CJA, a été confiée au tribunal administratif de Paris (art. R.312-19 CJA). Cette solution satisfaisante était attendue, puisque le Professeur Chapus considérait que « *la désignation spéciale d'un tribunal administratif* [eut] *été convenable* »[95] dans ces deux hypothèses. Elle peut toutefois être interprétée comme sonnant le glas de la bonne administration de la justice, en tant que clé de répartition de la compétence en premier ressort.

Or cette première impression doit être contredite grâce à deux constats d'une inégale portée. Tout d'abord, les considérations de bonne administration de la justice n'ont jamais été absentes des dérogations liées à l'objet du litige, même avant le décret du 22 février 2010. A titre d'exemple, les conclusions du Commissaire du Gouvernement Aguila insistent sur l'influence de données comme l'état du stock des affaires pour attribuer aux tribunaux administratifs la compétence de connaître d'un arrêté ministériel reconnaissant l'état de catastrophe naturelle[96]. De plus, l'hypothèse de compétence directe du Conseil d'Etat, pour connaître « *des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative* »[97], a été consacrée dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice dès le décret du 28 juillet 2005[98]. En réalité, la différence entre l'état du droit avant et après le décret du 22 février 2010 se situe dans la réponse apportée et en aucun cas dans son fondement. Avoir confié à certains tribunaux administratifs les contentieux précités, par dérogation aux règles de compétence

---

95 Chapus R., *op. cit.*, p. 334.
96 CE, 24 février 2006, *Commune de Mourenx*, n°273502, Lebon p. 87 ; Bonichot J.-C., Cassia P. et Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2009, 2ème éd., p. 133.
97 Art. R311-1 5° CJA.
98 Cf. supra chapitre II, I, §2, B.

territoriale, apparaît comme « *une manière de montrer que la bonne administration de la justice ne conduit pas, ou plus, à considérer que la seule façon de remédier à des difficultés d'ordre technique pour identifier le juge compétent au sein de la juridiction administrative serait nécessairement de confier la compétence correspondante au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort* »[99]. Cette observation décisive conduit à illustrer que la bonne administration de la justice, en tant que vecteur de dérogations, peut déployer ses effets à l'ensemble des étages de l'édifice juridictionnel. Si cette solution tend à limiter le cumul des titres de compétence entre les mains du Conseil d'Etat, on doit désormais s'intéresser à une utilisation de la bonne administration de la justice qui manifeste au plus haut point ce phénomène.

B. *Garantir la cassation sans renvoi par le Conseil d'Etat*

L'empreinte la plus originale laissée par la construction pragmatique de cet ordre juridictionnel se loge dans le rapport singulier que le Conseil d'Etat entretient avec la distinction du droit et du fait. En effet, son contrôle de cassation doit être compris négativement par rapport à celui du juge judiciaire suprême, dont la caractéristique principale reste l'interdiction adressée au Tribunal de cassation de connaître du fond des affaires[100]. L'étendue du contrôle de cassation exercé par le Conseil d'Etat, « *tributaire de l'excès de pouvoir* »[101], met en exergue une histoire profondément distincte. Si le Conseil d'Etat tend à « *abandonner certaines appréciations de fait aux juges du fond* »[102], il demeure marqué par ce contrôle historique des faits, forgé avant qu'il ne soit érigé au rang de juge de cassation. Cette rapide mise en place du décor doit rester à l'esprit durant l'ensemble de la démonstration à venir, puisque le règlement au fond du litige dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice n'est qu'une conséquence de cette approche particulière du fait et du droit. Le Conseil d'Etat, lorsqu'il procède à un règlement au fond consécutif à une cassation, se « *métamorphose* »[103] en juge du fond de même degré que celui dont la décision a été cassée. Cette spécificité remarquable, dont l'arrêt rend compte par une distinction en deux temps, se matérialise par la mise en œuvre des mêmes instruments contentieux, en réponse aux mêmes moyens[104] et demandes, que la juridiction de renvoi à laquelle le Conseil d'Etat se substitue.

---

[99] Arrighi de Casanova J. et Stahl J.-H., *Le décret n°2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives*, RFDA, 2010, p. 387, p.387.
[100] Décret du 27 novembre 1790 ; art. L.411-2 al. 2 COJ aujourd'hui.
[101] Boussard S., *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'Etat : un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2002.
[102] Guyomar M. et Seiller B., *op. cit.*, p. 51 ; Damien A. et Boré J., *Le contrôle du juge de cassation en matière administrative et en matière civile*, RFDA, 1990, p. 777.
[103] Chapus R., *op. cit.*, p. 1320.
[104] CE, 20 octobre 1999, *Epoux Aït Ahmad*, n°181486.

Dès lors, la bonne administration de la justice intervient au centre d'une distinction primordiale entre la cassation avec renvoi et celle sans renvoi. Dans un premier temps, une lecture littérale de l'article 11 de la loi précitée nous conduit à analyser le renvoi à une juridiction du fond, après annulation par le Conseil d'Etat, comme le principe, tandis que la bonne administration de la justice lui ouvre la faculté dérogatoire de régler l'affaire au fond. Cette faculté[105] se transforme en obligation[106], lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, sans que la bonne administration de la justice intervienne explicitement en tant que fondement. Pour autant, certains auteurs, non seulement comprennent la cassation avec et sans renvoi comme deux branches d'une alternative offerte au Conseil d'Etat[107], mais plus encore présentent la cassation sans renvoi comme le principe et la cassation avec renvoi comme l'exception au moins en fait[108]. Pour saisir la portée de ces variations sur un même thème, il faut schématiquement dresser la typologie contemporaine des hypothèses de cassation sans renvoi devant le Conseil d'Etat. Dans la première hypothèse de cassation sans renvoi prévue par une jurisprudence constante, la distinction du droit et du fait est préservée, en ce que l'espèce ne suppose aucun règlement au fond de l'affaire[109]. De cette façon, on évite un renvoi purement formel devant le juge du fond pour procéder à ce type de constat. L'évidente nécessité de mettre fin au litige laisse place, dans une deuxième hypothèse, à l'opportunité de faire de la cassation une voie d'achèvement du litige, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Or cette faculté de régler le litige au fond suppose de franchir inévitablement la frontière du droit pour rejoindre la sphère du fait. La bonne administration de la justice, en tant que passeur de ce voyage, se révèle dans deux cas principalement. Tout d'abord, le cas quantitativement le plus important correspond aux affaires pour lesquelles le raisonnement de droit réalisé par le juge de cassation suffit à régler l'essentiel du litige : soit parce qu'il commande la solution de fond à partir des faits tels qu'ils ont été souverainement constatés et appréciés par les juges du fond[110], soit parce qu'il ne reste plus qu'à tirer les conséquences procédurales obligatoires sur la décision des juges de première instance[111], soit parce qu'il ne reste plus qu'à régler des questions mineures

[105] Art. L. 821-2 al. 1 CJA.
[106] Art. L. 821-2 al. 2 CJA.
[107] Fouquet O., Guyomar M., Massot J., Stahl J.-H., *Le Conseil d'Etat juge de cassation*, Berger-Levrault, coll. « Administration nouvelle », 2001, 5ème éd., p. 305.
[108] Laval N., *La bonne administration de la justice*, LPA, 1999, n°160, p. 12.
[109] Si les juges du fond ont, par exemple omis de prononcer un non-lieu à statuer (CE, 17 octobre 1962, Bertonneau, Lebon p. 1086) ou de constater qu'ils étaient incompétents (CE, 9 juin 1954, Société C., Lebon p. 351), nul besoin de les ressaisir pour procéder à un tel constat.
[110] CE, 25 mars 1991, *SA Construrama-Bati-Service-Promotion*, n°109498, Lebon p. 106.
[111] CE, 10 avril 1991, *Epoux Goiot*, n°107683, Lebon p. 132.

et annexes pour clore définitivement le litige[112]. De manière plus audacieuse, le Conseil d'Etat exerce cette faculté offerte par le prisme de la bonne administration de la justice pour satisfaire des raisons d'opportunité jurisprudentielle. En effet, il procède au règlement au fond après cassation, lorsqu'il existe « *un intérêt à fixer et à éclairer pleinement l'état du droit par le moyen d'un arrêt qualifiable d'exemplaire, qui prédéterminera aussi bien que possible le règlement d'affaires semblables par les juges habituels du fond* »[113] en raison des enjeux en présence[114] ou du caractère nouveau voire controversé de la question posée[115]. Sous cet angle, la politique jurisprudentielle du Conseil d'Etat en matière de maîtrise du temps, développée tout au long des années 1990, semble particulièrement significative. Il a recouru, sinon systématiquement, du moins le plus fréquemment possible au règlement au fond du litige, afin de statuer dans les meilleurs délais possibles sans ajouter à l'engorgement déjà inquiétant des juridictions de fond. Mais avant de revenir plus en détails sur l'évolution de la cassation sans renvoi[116], il faut insister sur l'unité profonde du raisonnement mené par le juge administratif, qui sous-tend l'ensemble des diverses hypothèses de cassation sans renvoi. Chacune d'entre elles a pour objet de déroger au jeu normal des règles de compétence, grâce à la variable d'ajustement précieuse que constitue la bonne administration de la justice. De la même manière que la pérennité de toute structure suppose pour l'architecte de prévoir un jeu afin que l'édifice entier ne s'écroule pas au premier tremblement de terre, la juridiction administrative bénéficie de la même liberté de mouvement indispensable dans son organisation. A cet égard, l'état actuel du contentieux indique que le recours exponentiel à cette faculté s'estompe au profit d'une interprétation plus stricte de cette dérogation, notamment grâce aux évolutions structurelles de la juridiction administrative.

De manière plus surprenante, la question de la cassation comme une voie d'achèvement du litige suscite de nombreux débats parmi les acteurs et commentateurs du monde judiciaire, dans la mesure où certains nous envient ce moyen « *structurel* […] *d'accélérer le déroulement du procès* »[117]. Si la Cour de cassation ne dispose pas d'un équivalent de l'article L.821-2 du CJA, elle jouit néanmoins de la faculté de casser sans renvoi[118] lorsqu'il n'y a plus rien à juger et plus rarement lorsque les faits « *souverainement constatés et appréciés par les juges du fond lui permettent d'appliquer la règle de droit appropriée* ». Tandis que la première hypothèse ne soulève aucune difficulté, en ce qu'elle respecte scrupuleusement la distinction du droit et du fait, Gérard Pluyette rappelle toute la

112 CE, 13 mai 1992, *Mme Courpotin*, n°110284.
113 Chapus R., *op. cit.* , p. 1324.
114 CE, 9 avril 1993, *M.D.*, Lebon p. 110.
115 CE, 29 juillet 1994, *Département de l'Indre*, Lebon p. 363.
116 Cf. infra chapitre II, II, §A, B.
117 Ciaudo A., *La maîtrise du temps en droit processuel*, Jurisdoctoria, 2009, n°3, p. 29.
118 Art. L. 411-2 al. 2 COJ, art. L.411-3 COJ repris à l'art. 627 CPC.

prudence qui doit entourer le recours à la seconde. Un usage excessif de cette faculté pourrait engendrer une rigidité indésirable dans la création jurisprudentielle ainsi qu'une atteinte au principe d'égalité des armes[119], par la prise en compte exceptionnelle du fait. La compatibilité de ce mécanisme avec les exigences du principe du contradictoire[120] peut être nuancée au moins par une réserve d'ordre théorique, qui tient à l'atteinte au principe constitutionnel d'égalité devant la justice[121] en l'absence de condition objective posée à l'exercice de cette voie. De plus, une réserve d'ordre pratique met l'accent sur la « *tâche quasiment impossible* »[122] demandée aux parties et à leurs conseils quant à la production éventuelle de pièces supplémentaires dans une phase avancée du procès, face à l'impossibilité de déterminer ce qui motive l'exercice d'un renvoi[123]. Même si une association plus étroite des parties pourrait être souhaitée, ce mécanisme présente des « *vertus indiscutables* »[124], en termes d'économie de temps, d'argent et d'énergie pour les parties, au point que certains proposent la transposition de l'article L.821-1 du CJA dans le COJ. Ce souhait d'aligner la situation de la Cour de cassation sur celle du Conseil d'Etat, pour qu'elle bénéficie d'un « *outil supplémentaire de traitement des affaires* »[125], confirme la liberté permise par la voie de la dérogation grâce à la bonne administration de la justice. A la croisée des chemins, celui du Conseil d'Etat qui tend à un respect plus strict de l'office d'un juge de cassation et celui de la Cour de cassation qui pourrait aboutir à une approche plus souple du fait, un équilibre peut être atteint. La cassation sans renvoi doit être une voie dérogatoire d'achèvement du litige, sans automaticité ni rigidité et sur le fondement commun de l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Le règlement au fond d'un litige permet de poursuivre la fonction de régulation du contentieux, dont sont en charge ces juridictions suprêmes, grâce à une conception plus stricte des cas susceptibles d'en faire l'objet et un respect mieux assuré des principes du contradictoire et de l'égalité des armes.

Les réformes successives révèlent de « *fragiles équilibres* »[126] au cœur desquels intervient la bonne administration de la justice. En tant que vecteur de dérogations indispensables à l'organisation satisfaisante de la juridiction administrative, la bonne administration de la justice

---

119 Pluyette G., in *La cassation, voie d'achèvement du procès ?*, colloque organisé à la Cour de Cassation (janvier 2011), p. 13.

120 CEDH, 21 mars 2002, *APBP contre France*, n°28436/97, point 33 ; Sudre F., Semaine Juridique Edition Générale, 2002, n°31, p. 1453.

121 Lévy M. et Prétot X., *art. précit.*, p. 315.

122 Odent B., *Cassation civile et cassation administrative, Variations*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 693.

123 Boré L., in *La cassation, voie d'achèvement du procès ?*, colloque organisé à la Cour de Cassation (janvier 2011), p. 6.

124 Texier S.-L., *De la possibilité pour la Cour de cassation de mettre fin au procès civil*, Recueil Dalloz, 2011, p. 118.

125 *Ibid.*, p. 121.

126 Vialettes M., Courrèges A. et Robineau-Israël A., *Les temps de la justice administrative*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 845.

conduit à s'intéresser de près aux enjeux de célérité et de qualité de la justice. Nonobstant le champ de ces préoccupations, on ne doit pas céder à la tentation de donner un spectre maximaliste à cette notion, au risque sinon de la vider de son contenu.

II. Une finalité hypothétique du fonctionnement du contentieux administratif

En raison de la confusion originelle réalisée en doctrine entre l'idée de bonne justice et l'instrument de bonne administration de la justice, cette dernière est souvent présentée comme une finalité du fonctionnement du contentieux administratif. Si cet argument d'autorité repose sur plusieurs présentations qui ont durablement influencé la doctrine à ce sujet (§1), il doit néanmoins être écarté après une analyse rigoureuse du droit positif (§2).

1. L'argument d'autorité

Deux articles consacrés à la bonne administration de la justice ont ancré dans une certaine philosophie la manière dont la doctrine perçoit la bonne administration de la justice. De manière générale, elle repose sur l'idée que la bonne administration de la justice devrait faire l'objet d'une distinction entre un sens strict et un sens large. Or en comprenant cet instrument comme une « *notion-ambition* » (A), la doctrine a longtemps privilégié ce sens large au détriment du sens strict. Sans abandonner l'idée d'une telle distinction, la qualification de la bonne administration de la justice comme une notion fonctionnelle a contribué à donner toute sa place au sens strict (B).

A. Une « notion-ambition »

L'apparition tardive de cette notion explique les développements contemporains de la doctrine à son propos, en ce que les premiers efforts de systématisation ont été réalisés au cours des années 1990. Le premier article entièrement consacré à la bonne administration de la justice se trouve symboliquement au cœur d'un numéro spécial de l'Actualité Juridique de Droit Administratif portant sur « *Le droit administratif, des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* »[127]. L'intuition originelle du Professeur Robert, quant à l'essor de cette notion, semble avoir profondément marquée la doctrine sur ce point. Toutes les études ultérieures relatives à la bonne administration de la justice ont repris, avec une intensité variable,

[127] Robert J., *La bonne administration de la justice*, AJDA, 1995, Numéro spécial du cinquantenaire « *Le droit administratif, des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* », p. 117.

les termes du débat tels qu'ils avaient été posés en 1996. La distinction mise en lumière par le Professeur Robert apparaît comme un passage obligé de toute réflexion menée à ce sujet, bien que certains auteurs s'en soient détachés. Mais avant de s'intéresser à l'évolution de la doctrine, il faut se pencher sur l'argument d'autorité développé par le Professeur Robert, qui repose sur une distinction de principe posée dès les premières lignes de son article.

D'une part, la bonne administration de la justice, dans un sens strict, devrait être comprise comme une « *notion-justification* », dans la mesure où elle apparaîtrait comme une « *simple et seule justification de mesures exceptionnelles aptes à rendre plus aisés la mise en œuvre et le déroulement de l'instance juridictionnelle* »[128]. D'autre part, la bonne administration de la justice, dans un sens large, serait une « *notion-ambition* », en ce qu'elle permettrait de réunir sous une seule égide « *l'ensemble des critères et conditions que doit remplir une justice pour être bien administrée* »[129]. Malgré cette présentation, qui pourrait laisser penser que l'auteur se livre dans la suite de son article à un exposé des deux conceptions d'une même notion, il a préféré centrer son propos exclusivement sur la bonne administration de la justice au sens large. Ce choix transparaît à travers le projet de dresser un « *bilan-programme* »[130] de la justice française dans son ensemble, allant ainsi bien au-delà du seul ordre juridictionnel administratif. En se plaçant du point de vue du justiciable, le Professeur Robert recense de manière exhaustive les qualités attendues non seulement de la justice, mais également du juge. Dans cette vision d'ensemble, pour qu'une justice puisse être considérée comme « *satisfaisante* », celle-ci devrait être « *accessible* »[131] – grâce à des facilités d'accès et de compréhension –, « *sereine* »[132] – c'est-à-dire loin des passions et des pressions – et « *efficace* »[133] – c'est-à-dire rapide dans le traitement des affaires et dans l'exécution effective de ses décisions –. Par ailleurs, afin que le juge puisse être considéré comme « *adapté à ses fonctions* », celui-ci devrait être « *neutre* »[134], « *transparent* »[135] et conscient qu'il juge « *au nom du peuple français* »[136].

La cohérence du propos semble indéniable, parce qu'il permet de saisir d'un coup d'œil le panorama des progrès réalisés et à venir. De surcroît, l'analyse de l'ensemble des ordres juridictionnels atteste de l'intention généraliste qui semble avoir présidée à cette étude et de la

128 Robert J., *art. précit.*, p. 118.
129 *Ibid.*, p. 118.
130 *Ibid.*, p. 118.
131 *Ibid.*, p. 118.
132 *Ibid.*, p. 121.
133 *Ibid.*, p. 124.
134 *Ibid.*, p.128.
135 *Ibid.*, p. 130.
136 *Ibid.*, p. 132.

noblesse des considérations qui la sous-tendent. L'insertion de cet article dans la deuxième partie de ce numéro spécial consacrée aux « *fondements* » du droit administratif et non dans la troisième réservée à l'étude du juge administratif, apparaît comme un indice supplémentaire de l'approche retenue par le Professeur Robert. Quelques critiques peuvent d'ores et déjà être formulées à l'encontre de cette présentation, avant de revenir sur sa pertinence au regard du droit positif dans le prochain développement. Tout d'abord, une contradiction logique semble s'être logée dans l'exposé de la notion de bonne administration de la justice au sens strict. En effet, l'auteur présente la bonne administration de la justice à la fois comme une « *finalité que servirait l'emploi de moyens techniques appropriés* »[137] et la « *simple et seule justification de mesures exceptionnelles aptes à rendre plus aisés la mise en œuvre et le déroulement de l'instance juridictionnelle* »[138]. Or la bonne administration de la justice au sens strict ne peut renfermer cette dichotomie et être à la fois présentée comme une fin en soi et un moyen permettant d'atteindre une finalité. Cette dualité de sens conduirait à priver la bonne administration de la justice lato sensu de toute particularité. A quoi peut renvoyer la bonne administration de la justice lato sensu en tant que finalité, si la bonne administration de la justice stricto sensu contient déjà cette finalité de rendre meilleurs le fonctionnement et l'organisation de la justice ?

Cette ambiguïté semble expliquer, en partie, le choix de l'auteur de ne traiter que du sens large de cette notion, puisque le sens strict ne semble bénéficier d'aucune autonomie à son égard. Malgré la justesse des intentions, ce prisme exclusif ne nous paraît pas pertinent au regard de l'objet d'étude choisi. Ainsi traitée, la bonne administration de la justice apparaît plus comme un prétexte à l'expression de ce que devrait être toute bonne justice, que comme une notion juridique à part entière. En réalité, elle semble avoir été choisie pour son pouvoir évocateur et on peut se demander si le contenu de l'article eut réellement varié avec un autre titre relatif à la justice dans son ensemble. Certes la bonne administration de la justice ne peut être conçue de manière parfaitement imperméable à ce catalogue d'intentions louables, parce qu'une certaine conception de la justice irrigue nécessairement cette notion. Plus qu'une simple source d'inspiration, l'idée que l'on se fait d'une bonne justice apparaît à la fois comme le fondement et la limite de ce moyen opérationnel. A ce stade de l'étude, on doit considérer que la bonne administration de la justice stricto sensu, en tant que moyen, peut exister indépendamment de la bonne administration de la justice lato sensu, en tant que fin. Sans reprendre explicitement la distinction exposée, une autre présentation de la notion de bonne administration de la justice

137 Robert J., *art. précit.* p. 117.
138 *Ibid.*, p. 118.

semble avoir jouée un rôle clé dans la manière dont cette notion récente a été perçue par la doctrine[139].

B. *Une notion fonctionnelle*

En hommage à une classification classique dégagée par le Doyen Vedel[140], le Professeur Chapus qualifie la bonne administration de la justice de notion fonctionnelle, par opposition à ce que serait une notion conceptuelle, définie abstraitement et indépendamment de son utilisation. En tant que notion caractérisée par « *le rôle qui* [lui] *est dévolu dans l'aménagement de l'état du droit et dont l'existence se justifie par* [son] *utilité pratique* »[141], la bonne administration de la justice ne pourrait être définie autrement que par sa fonction et sa capacité d'adaptation *« tant aux inévitables recommandations de l'opportunité, qu'aux exigences d'une nécessaire rationalité* »[142]. Cette affirmation repose sur une série d'illustrations contemporaines du rôle conféré à la bonne administration de la justice tant en matière de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative qu'en matière de méthodes utilisées par le juge administratif dans l'interprétation et la mise en œuvre du droit. D'une part, l'auteur revient sur le rôle joué par la bonne administration de la justice dans l'architecture des compétences qui découle du Code de Justice Administrative, principalement comme mécanisme de dérogation aux règles de compétence en premier ressort et en appel au profit du Conseil d'Etat[143]. Ce premier temps du raisonnement correspond, sans surprise, à ce qui a déjà été considéré comme relevant de la bonne administration de la justice strictement entendue dans notre première section. Mais, d'autre part, le Professeur Chapus considère que les préoccupations liées à une bonne administration de la justice permettent de comprendre certains aménagements réalisés des méthodes jurisprudentielles, malgré « *l'absence d'appel exprès à l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »[144]. La bonne administration de la justice se manifesterait alors à travers quelques unes des évolutions cardinales de la justice administrative ces vingt dernières années, au premier rang desquels on trouve le souci de motivation des décisions juridictionnelles, l'usage croissant de l'injonction ainsi que la volonté globale de maîtrise du procès.

---

139 Chapus R., *Georges Vedel et l'actualité d'une « notion fonctionnelle » : l'intérêt d'une bonne administration de la justice*, RDP, 2003, p. 3.

140 Vedel G., *De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinster (la légalité des actes administratifs devant les Tribunaux judicaires)*, JCP G, 1948, I, n°682 ; Vedel G., *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, JCP G, 1950, I, n°851.

141 Chapus R., *art. précit.*, p. 3.

142 *Ibid.*, p. 4.

143 Cf. supra chapitre I, section I, §1, A et B.

144 *Ibid.*, p. 7.

Même si l'on admettait qu'il « *est évident que c'est cet intérêt qui détermine le changement dans la démarche du juge* »[145], on considère que ce second temps de la démonstration conduit apparemment à un basculement dans le champ de la bonne administration lato sensu. Les exemples utilisés ne correspondent pas à des hypothèses de dérogation aux règles de droit commun du procès, comme dans le cadre de la bonne administration de la justice stricto sensu. Ce cadre de pensée a marqué la doctrine administrative, puisque plusieurs études[146] l'ont repris. Bien que certaines différences significatives puissent être soulignées entre ces raisonnements, il nous paraît plus intéressant d'insister sur la filiation doctrinale qui s'est développée à ce sujet. Le Professeur Favret souligne la différence de degré qui existerait entre les hypothèses dans lesquelles la bonne administration de la justice « *gouverne* »[147] explicitement l'organisation de la justice administrative et les hypothèses dans lesquelles la bonne administration de la justice « *inspire* »[148] implicitement le fonctionnement de la justice administrative. La distinction entre ces cas où la bonne administration de la justice intervient explicitement et implicitement au contentieux fait, à notre sens, écho à la distinction élaborée par le Professeur Robert. Outre les difficultés déjà suscitées par sa distinction entre un sens large et un sens strict, deux critiques peuvent être formulées d'un point de vue logique à l'encontre de la présentation proposée par les Professeurs Chapus et Favret. Même si elle permet de la faire gagner en densité juridique, elle revient au moins partiellement à faire de la bonne administration de la justice une « *notion-ambition* » protéiforme.

La première critique revient à confirmer une intuition déjà exprimée, au moyen d'un indice relevé dans l'article du Professeur Chapus. Une coïncidence troublante apparaît entre la vision large de la notion développée dans le second temps de l'article et la remarque préliminaire qui l'accompagne, qui prévient le lecteur que les hypothèses développées ne procèdent d'aucun « *appel exprès à l'intérêt de la bonne administration de la justice* »[149]. Cette observation confirme la nécessité de distinguer, à ce stade de la démonstration, la bonne administration de la justice stricto sensu, comprise comme un moyen explicitement utilisé en droit positif, et la bonne administration de la justice lato sensu en tant que finalité implicite du contentieux administratif. La seconde critique porte sur le recours à l'idée de notion fonctionnelle pour qualifier la bonne administration de la justice. Elle repose, au fond, sur la dénonciation qui a été faite de l'utilisation pléthorique de ce

---

145 *Ibid.*, p. 7.
146 Favret J.-M., *La « bonne administration de la justice » administrative*, RFDA, 2004, p. 943.
147 *Ibid.*, p. 944.
148 *Ibid.*, p. 948.
149 Chapus R., *art. précit.*, p. 7 .

concept par la pensée juridique[150]. A cet égard, il ne s'agit pas de revenir sur l'étude du Professeur Chapus qui utilise la qualification de notion fonctionnelle de manière cohérente en intégrant la dimension large de la bonne administration de la justice. En revanche, si l'on souhaite se limiter aux hypothèses de droit positif où seule la bonne administration de la justice au sens strict apparaît, force est de constater que ce concept est loin de constituer l'archétype de la notion fonctionnelle. Certes l'unité de la notion de bonne administration de la justice strictement entendue semble fondamentalement tributaire de sa fonction, qui est de déroger au jeu normal des règles de droit applicables. Si cet argument pourrait faire pencher la balance en faveur de cette qualification, il nous semble néanmoins qu'elle ne répond pas à au moins deux critères essentiels du concept de notion fonctionnelle.

D'une part, le Doyen Vedel semble considérer que la notion fonctionnelle ne peut être qu'une forme transitoire[151] de conceptualisation et a nécessairement vocation soit à se métamorphoser en notion conceptuelle une fois arrivée à « *maturité* »[152], soit à disparaître. Or le recours à la bonne administration de la justice paraît pérenne dans un nombre significatif de cas et il nous semble difficilement envisageable que cette notion puisse se diluer au sein d'une autre ou disparaître. Ce concept est doté d'une spécificité irréductible, qui en fait un principe incontournable à bien des égards. D'autre part, les notions fonctionnelles sont décrites par le Doyen Vedel comme étant « *vagues, contradictoires et sans unité* »[153] à la différence des notions conceptuelles. Cependant si on se limite une fois de plus à la bonne administration de la justice stricto sensu, elle semble être construite autour de l'idée assez simple que l'application mécanique des règles de droit, peut conduire à des solutions aberrantes qui détériorent ou ralentissent inutilement le cours de la justice. La bonne administration de la justice ainsi entendue apparaît comme une variable d'ajustement indispensable en tant que source de dérogations. Si la mise en œuvre de cette dérogation semble intrinsèquement liée aux circonstances de l'espèce, il n'en reste pas moins que l'idée au cœur de cette mécanique ne révèle aucune contradiction. Dès lors, le cadre offert par le concept de notion fonctionnelle ne nous paraît pas propre à accueillir la bonne administration de la justice, telle que nous l'entendons. L'analyse qui vient d'être réalisée ne conduit en aucun cas à nier l'intérêt qui réside dans le regroupement sous une même égide des thématiques traitées notamment par les Professeurs Chapus et Favret, car il permet de saisir la mutation du contentieux administratif. En revanche, elle nous pousse à considérer que tout

---

150 Tusseau G., *Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de « notion fonctionnelle »*, RFDA, 2009, p. 641.
151 Tusseau G., *art. précit.*, p. 648.
152 Vedel G., *art. précit.*, p. 7 (n°11).
153 *Ibid.*, p.6-7 (n°11).

progrès ou toute forme de modernisation de la justice administrative ne constitue pas nécessairement un élément de la bonne administration de la justice. Cette perspective priverait la bonne administration de la justice d'un sens propre, en en faisant une notion excessivement attractive. La volonté de ne pas la comprendre comme une « *notion-ambition* » maximaliste nous semble reposer sur des données de droit positif nombreuses et cohérentes. C'est pourquoi le premier temps de notre analyse a consisté à démontrer, qu'en tant que moyen, la bonne administration de la justice stricto sensu doit exister indépendamment de la bonne administration de la justice lato sensu, en tant que fin.

Il s'agit désormais de franchir un pas supplémentaire dans la démonstration de ce que la bonne administration de la justice n'est pas une ambition dépourvue de densité juridique, en soumettant cette présentation à l'épreuve du droit positif.

2. L'autorité de l'argument

Au-delà de l'autonomie de la bonne administration de la justice en tant que moyen, il s'agit d'affirmer qu'il ne peut exister de bonne administration de la justice autrement que dans ce sens strict. Dès lors, si la bonne administration de la justice stricto sensu apparaît nécessairement comme le vecteur de finalités, ce sont celles d'une bonne justice et non celles d'une bonne administration de la justice. Plus schématiquement, il n'existe pas de bonne administration de la justice lato sensu en tant que finalité, mais uniquement une bonne administration de la justice stricto sensu en tant que moyen. Si cette distinction qui ne tient qu'à un mot peut sembler byzantine au premier abord, elle nous apparaît comme la seule perspective capable de donner à la bonne administration de la justice un sens autonome (A) et conforme au droit positif (B).

A. Une restriction du sens nécessaire

Discuter l'autorité de l'argument présenté revient en réalité à contester l'existence supposée d'une distinction entre une bonne administration de la justice au sens strict et une bonne administration de la justice au sens large. Cette thèse apparaît comme un péché originel qui a durablement nuit à la lisibilité et à la compréhension de la notion de bonne administration de la justice. En rendant le détour par la distinction du sens strict et du sens large indispensable, elle a conduit à attribuer à la bonne administration de la justice un contenu prolixe, sans prendre la peine d'analyser le droit positif. Le paradoxe surprenant résulte de cette démarche biaisée. La

doctrine surestime le rôle de la bonne administration de la justice dans des hypothèses où elle n'en joue absolument aucun en droit positif, tout en passant sous silence les cas dans lesquels la bonne administration de la justice a un des rôles principaux. Ainsi, en disant que la bonne administration de la justice est ce qu'elle n'est pas, la doctrine oublie parfois de dire ce que cette notion recouvre vraiment.

Sous couvert d'expliciter la notion de bonne administration de la justice lato sensu, ces études reviennent en détail sur ce que toute bonne justice devrait être, aspirant ainsi l'autonomie dont pourrait bénéficier cette notion. C'est pourquoi, la discussion de l'argument nous conduit à affirmer que la bonne administration de la justice ne peut être pensée comme une fin en soi, mais uniquement comme un moyen. Cette conception de la bonne administration de la justice permet d'abandonner la distinction troublante entre sens strict et sens large, ce qui conduit par ricochet à mieux saisir la finalité de bonne justice que poursuit ce mécanisme. Le problème de terminologie se résout alors par une concentration du sens de cette notion, qui apparaît comme la seule voie concevable pour appréhender et interpréter ses différentes expressions en droit positif. A ce stade, deux exclusions préliminaires nous paraissent nécessaires. D'une part, il s'agit de ne pas revenir plus longuement sur ce que la bonne administration de la justice n'est pas. Ce sont les hypothèses déjà évoquées, dans lesquelles les auteurs ont imputé des avancées, principes ou solutions à la bonne administration de la justice avec comme objectif leur légitimation, alors que seule la recherche d'une bonne justice était en cause. D'autre part, il ne nous paraît pas opportun de reprendre les exemples développés dans la première section. Il semble indéniable que chacun des mécanismes décrits fait intervenir la bonne administration de la justice comme un moyen de déroger à l'application mécanique des règles de compétence.

Que renferme alors cette finalité de bonne justice ? Après la discussion théorique qui nous a amené à considérer que la bonne administration de la justice n'était qu'un moyen et ne pouvait être pensée comme une fin en soi, on doit désormais comprendre de quelle finalité la bonne administration de la justice est le vecteur. Or parmi l'ensemble des qualités d'une bonne justice qui ont pu être recensées par la doctrine jusqu'à présent, l'une d'entre elles semble avoir noué un lien privilégié avec la bonne administration de la justice. En ce que la justice reste « *fondamentalement une affaire de temps* »[154], la célérité de la justice apparaît comme le centre névralgique des préoccupations modernes en matière processuelle, particulièrement dans l'ordre

154 Vialettes M., Courrèges A. et Robineau-Israël A., *Les temps de la justice administrative*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 833.

administratif. Sans revenir sur le déploiement remarquable du droit à un délai raisonnable de jugement dans le cadre du procès équitable, la recherche d'une célérité de la justice apparaît comme l'un des objectifs essentiellement poursuivis par la bonne administration de la justice, en tant que moyen de déroger principalement aux règles de compétence. Pour autant, cette finalité principale n'exclut pas une finalité concurrente qui se manifeste soit comme la conséquence d'une justice plus diligente, soit de manière autonome. La qualité de la justice peut en effet paraître comme une conséquence directe d'une recherche de célérité, puisqu'une justice plus rapide gagne en crédibilité et en efficacité pour le justiciable. Il n'est pas rare qu'une même hypothèse puisse être interprétée comme poursuivant une finalité de célérité et a fortiori de qualité de la justice. D'ailleurs, la poursuite d'une justice de qualité évite de tomber dans l'écueil d'une justice expéditive. Mais dans des cas moins nombreux, la bonne administration de la justice est uniquement employée pour contribuer à une plus grande qualité de la justice, sans que l'enjeu d'une justice plus diligente soit en cause. Apprécier la bonne administration de la justice par le prisme de ces finalités permet de remettre en perspective les hypothèses déjà évoquées dans la première section. Cette démarche permet surtout d'envisager de nouvelles illustrations très rarement évoquées par les auteurs[155] et qui sont pourtant des composantes déterminantes de la bonne administration de la justice. Ces nouvelles perspectives confirment, en droit positif, la démonstration théorique menée. Avant d'approfondir les hypothèses dans lesquelles cette variable d'ajustement intervient explicitement, il nous semble indispensable d'exclure un cas de recours supposé à la bonne administration de la justice.

La surprise vient de nombreux commentaires[156] de la jurisprudence relative au cumul des fonctions au sein de la juridiction administrative, qui insistent longuement sur sa conformité à la bonne administration de la justice, alors que cette notion n'est employée à aucun moment par le Conseil d'Etat. Le juge administratif considère que ni l'exercice des fonctions de juge des référés[157], ni le fait d'avoir statué sur une demande d'aide juridictionnelle[158] ne font obstacle en soi au fait qu'un juge puisse connaître, respectivement, de l'affaire au fond ou en référé en raison de la nature de l'office exercé par le juge. Deux éléments doivent être dégagés pour expliquer le contraste saisissant entre l'absence de reprise de ce fondement dans la jurisprudence contemporaine et l'omniprésence de cette notion dans l'analyse de ces solutions. D'une part, la

---

155 Favret J.-M., *art. précit.*, p. 943.

156 Butéri K., *La participation du juge des référés à la formation de jugement au fond*, Recueil Dalloz, Edition Générale, 2004, p. 2588 ; Landais C. et Lenica F., *L'office du juge et l'impartialité*, note sous CE Sect., avis 12 mai 2003, *Commune de Rogerville* et CE Sect., 12 mai 2004, *Hakkar*, AJDA, 2004, p. 1354 ; Cassia P., *Le juge administratif des référés et le principe d'impartialité*, Recueil Dalloz, 2005, p. 1185.

157 CE Sect., Avis, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, n°265184, Lebon p. 223.

158 CE Sect., 12 mai 2004, *Hakkar*, n°261826 et 262025, Lebon p. 224.

solution adoptée par le Conseil d'Etat renoue avec la jurisprudence initiale en matière de sursis à exécution, dont l'un des fondements était l'« *exigence d'une bonne administration de la justice* »[159]. La ressemblance et non l'identité entre ces deux solutions apparaît comme un premier indice, de nature à expliciter l'assimilation faite entre leurs fondements. D'autre part, un second élément d'explication tient à l'idée qu'une forme de raccourci aurait été opérée, en raison d'une finalité commune. Certes l'objectif constant de réduction des délais de jugement, qui président aux solutions retenues dans les jurisprudences *Hakkar* et *Commune de Rogerville*, trouve également une transposition dans la bonne administration de la justice. Mais en l'espèce, le Conseil d'Etat ne cherche pas à justifier une dérogation au principe d'impartialité grâce à la bonne administration de la justice, puisque l'absence de méconnaissance du principe d'impartialité s'explique par l'office du juge des référés. L'évolution des fondements de cette solution tient implicitement compte de la rupture réalisée par la réforme du 30 juin 2000 et n'est qu'une manifestation du renouvellement des perspectives qu'elle a entraîné. En l'espèce, on ne peut affirmer avec certitude que le choix du Conseil d'Etat de changer de fondement s'explique par l'idée qu'il n'y a pas lieu de fonder une dérogation au principe d'impartialité, par le recours à la bonne administration de la justice. La redistribution des cartes consécutive à cette réforme capitale a assurément poussé le Conseil d'Etat à se concentrer sur les particularités de l'office du juge des référés, dont cette solution n'est qu'un aspect. Il n'en reste pas moins que cette jurisprudence ne peut plus être envisagée sous l'angle de la bonne administration de la justice. Elle rappelle la nécessité d'une meilleure compréhension de la notion, que les hypothèses auxquelles on doit désormais s'intéresser confirment.

B. *Une restriction du sens confirmée*

Avec comme idée directrice qu'« *entre une jurisprudence qui se déciderait au coup par coup et une jurisprudence qui voudrait intégrer toutes ses décisions dans un système parfaitement construit, la marge est grande et bien des nuances sont possibles* »[160], une première hypothèse, qui poursuit la finalité de qualité de la justice, doit être envisagée. La bonne administration de la justice ouvre la faculté au juge de tenir compte, postérieurement à la clôture de l'instruction, d'une note en délibéré[161] ou d'un mémoire[162] produit devant lui, en dérogation au principe de l'immutabilité de l'instance[163].

---

159 CAA Paris, 21 octobre 1999, *Territoire de la Polynésie française* (n°99PA02218 et 99PA02219) ; Lambert C., in Chronique de jurisprudence des cours administratives d'appel, AJDA, 2000, p.233.
160 Odent R., *Contentieux administratif*, Tome I, Dalloz, 2007, cité par Denoix de Saint Marc R. dans sa préface (p. IX).
161 CE, 12 juillet 2002, *M. et Mme Leniau*, n°236125, Lebon p. 278 ; Droit administratif, 2002, n°152.
162 CE Sect., 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre M. Abounkhila*, n°252988, Lebon p. 93 ; AJDA, 2004, p. 651.

Conformément au principe selon lequel le juge dirige l'instruction et peut ainsi la rouvrir en soumettant au débat contradictoire les éléments contenus dans ces documents, cette faculté est consacrée dans le prolongement de son obligation de prendre connaissance d'un tel document avant de rendre sa décision. Par ailleurs, elle se métamorphose en obligation, sans la médiation de la bonne administration de la justice, lorsque des faits nouveaux sont portés à la connaissance de la formation de jugement, qui ne pouvaient lui être présentés plus tôt et qui ne peuvent être ignorés, ou lorsqu'on est en présence d'un changement de circonstance de droit. Ce nouvel instrument entre les mains du juge peut être critiqué, dans la mesure où le fait d'attacher à la clôture de l'instruction des conséquences implacables avait pour avantage d'empêcher les comportements dilatoires ou abusifs des parties. L'utilisation trop fréquente de ce pouvoir entraînerait des dérives regrettables.

Pour autant, cette marge de manœuvre octroyée au juge administratif paraît salutaire, en ce qu'elle permet d'éviter une « *conception inutilement rigide des effets de la clôture de l'instruction* »[164]. Il suffit de comprendre qu'elle pouvait conduire le juge à statuer en se fondant sur des faits inexacts ou sur un droit inapplicable, pour percevoir les inconvénients de cette contrainte procédurale. La bonne administration de la justice apparaît à nouveau comme une liberté de mouvement vitale accordée au juge administratif, destinée à garantir une certaine qualité de la justice administrative. A cet égard, il semble particulièrement significatif que la bonne administration de la justice ne soit pas invoquée lorsque cette faculté se transforme en obligation, ce qui rappelle l'articulation retenue à l'article L.821-2 du CJA. En présence d'une obligation de déroger à un principe ou à une règle, la bonne administration de la justice ne présente guère d'intérêt. Cette variable d'ajustement est synonyme de liberté ou plutôt de pouvoir pour le juge, bien qu'elle suppose le recours à une interprétation stricte comme toute dérogation en théorie. Aux antipodes de toute automaticité, les dérogations au principe de l'immutabilité de l'instance participent à la régularité et à la qualité du jugement[165] grâce à la bonne administration de la justice. Il s'agit désormais de se pencher sur un pan original et souvent peu emprunté de cette exigence. Si la bonne administration de la justice pèse classiquement sur le juge, elle déploie également ses effets à l'égard du justiciable[166]. Dans cette perspective, la bonne administration de la justice intervient au

---

163 Broyelle C., *Déroulement de l'instance*, Note sous CE, 26 février 2003, *M. et Mme Bour*, Droit Administratif, 2003, n°8, p. 38.
164 Note sous *Préfet des Pyrénées-Orientales contre M. Abounkhila*, *art. précit.*, p. 652.
165 Gabarda O., *« L'intérêt d'une bonne administration de la justice » Etude de droit du contentieux administratif*, RDP, 2006, p. 162.
166 Favret J.-M., *art. précit.*, p. 948.

cœur de l'équilibre recherché entre le droit à un délai raisonnable et le droit au recours, à travers deux techniques.

La première technique peut être brièvement exposée. De manière assez indirecte, elle est interprétée comme un moyen d'atteindre l'objectif de célérité de la justice, grâce à la bonne administration de la justice. En effet, lorsque le Conseil d'Etat a eu à connaître de décrets rendant obligatoire le ministère d'avocat, cette obligation a toujours été considérée comme ne portant pas « *atteinte au droit constitutionnel des justiciables d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »[167]. Cette dérogation dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, concourt non seulement à la célérité, mais également à la qualité de la justice. En conseillant un requérant potentiel sur l'opportunité de saisir le juge ou en renseignant un justiciable insatisfait sur ses chances de succès en cas d'appel contre un jugement, l'expertise d'un avocat permet de limiter l'encombrement inutile des juridictions administratives par des requêtes sans avenir. Par ailleurs, l'assistance d'un avocat comporte en principe la garantie d'une défense de qualité, de nature à limiter des retards dans la procédure en raison d'une méconnaissance des rouages de la justice administrative.

Plus directement, le juge administratif dispose d'un pouvoir propre, en application de l'article R.741-12 du CJA, qui lui permet de condamner pécuniairement un requérant à une amende pour recours abusif dans le dispositif d'un jugement. Bien que le texte reste silencieux sur les finalités poursuivies par cette technique, elles transparaissent assez clairement de la jurisprudence. Caractérisée par une fonction dissuasive pour « *ceux qui ne sauraient vivre sans procès* » et par une fonction répressive pour ceux dont le « *tempérament processif* [va] *jusqu'à l'acharnement procédural* »[168], l'amende pour recours abusif poursuit essentiellement la finalité de remédier à l'engorgement des juridictions administratives en diminuant le nombre de recours[169]. A cet effet, le Conseil d'Etat se réfère explicitement à cette notion, en considérant que cette amende est instituée « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »[170]. Certes le principe même d'une amende peut paraître choquant, en raison de la dérogation apportée au droit au juge dans une société fortement judiciarisée. Cependant, il nous ne nous paraît pas opportun de comprendre l'amende pour recours abusif exclusivement comme « *une survivance procédurale d'une période révolue marquée par une très forte défiance envers le justiciable* »[171]. Loin de penser que les juridictions pratiquent « *un double*

[167] CE, 21 décembre 2001, *M. et Mme Hofmann*, n°222862, Lebon p. 653 ; CE, 6 avril 2006, *CGT*, n°273311.
[168] Chapus R., *op. cit.*, p. 1076.
[169] Kdhir M., *Le recours abusif devant le juge administratif*, Revue Administrative, 1991, p. 520.
[170] CE Ass., 5 juillet 1985, *Confédération générale du travail et autres*, n°21863, Lebon p. 217.
[171] Fraisseix P., *Droit au juge et amende pour recours abusif*, AJDA, 2000, p. 20.

langage »[172] en infligeant des amendes pour recours abusif tout en renforçant les garanties liées au droit au juge, cet instrument technique procède d'une démarche équilibrée en cas d'abus. Sur ce point, on doit rester lucide en émettant certaines réserves quant au rôle prépondérant de cette « *technique de bonne administration de la justice* »[173] pour limiter l'accroissement incessant du nombre de requêtes présentées devant les juridictions administratives. Pour autant, la question de l'efficacité d'un mécanisme n'ayant aucune incidence sur sa qualification, la bonne administration de la justice apparaît comme un moyen de déroger au droit au recours, pour garantir le droit à un délai raisonnable de jugement.

En mettant en scène la bonne administration de la justice au cœur des équilibres d'un procès, ces hypothèses confirment l'autonomie forte dont cette notion doit bénéficier. Ainsi écarté, l'argument d'autorité d'une distinction entre un sens strict et un sens large laisse place à une vision plus précise et conforme au droit positif de la bonne administration de la justice. Après avoir identifié cette notion comme une source de dérogations à certains « *principes classiques du procès administratif* »[174], il s'agit de s'intéresser à la manière dont la bonne administration de la justice est perçue, du point de vue du juge.

[172] *Ibid.*, p. 23.
[173] *Ibid.*, p. 20.
[174] Guyomar M. et Seiller B., *op. cit.*, p. 249.

Chapitre II. La bonne administration de la justice saisie par le juge

Il s'agit de comprendre, dans ce second temps de l'analyse, de quelle manière le juge administratif appréhende cette notion. Si le Conseil d'Etat n'a pas consacré à ce jour de principe général du droit de bonne administration de la justice, une partie de la doctrine aspire à cette reconnaissance. Cette proposition suscite l'adhésion, en ce qu'elle est sous-tendue par une volonté théorique de faire progresser l'Etat de droit. Pour autant, il nous appartiendra de la contester, en analysant ses limites ainsi que ses dangers en pratique pour le justiciable (Section I). Cette démonstration nous conduira, positivement, à affirmer que la bonne administration de la justice est devenue et doit rester un standard juridique entre les mains du juge (Section II).

I. La critique d'un principe général du droit au profit du justiciable

Une doctrine montante présente la consécration d'un principe général du droit de bonne administration de la justice comme un aboutissement inéluctable (§1). Ce résultat de l'évolution générale du contentieux administratif et du recours à cette notion en particulier serait nécessairement favorable au justiciable. Il nous paraît indispensable de contester cette position, en démontrant que l'apport pour les justiciables d'une telle reconnaissance ne serait que purement symbolique (§2).

1. Un aboutissement prétendument inéluctable

Après avoir exposé l'émergence de cette thèse (A), il s'agit d'en analyser la fragilité (B).

A. L'émergence de cette thèse

La question classique de la nature juridique d'une notion suscite, quant à la bonne administration de la justice, une réponse originale, mais de plus en plus avancée en doctrine. Plusieurs auteurs ont émis le souhait de voir la bonne administration de la justice consacrée comme un principe général du droit, en ce qu'elle constituerait un droit subjectif au profit de chaque justiciable. Une remarque préliminaire doit néanmoins être formulée, dans la mesure où l'analyse exposée repose sur une démarche prospective. En effet, le droit positif ne contient aucune jurisprudence qui confèrerait à la bonne administration de la justice la valeur d'un principe

général du droit, en dehors de quelques rares exceptions qu'il faut brièvement présenter. D'une part, la Cour de cassation semble avoir fait référence à un tel principe de bonne administration de la justice dans deux arrêts, en évoquant « *le principe d'ordre public de la bonne administration de la justice* »[175] et les « *principes de sécurité juridique et de bonne administration de la justice* »[176]. Pour autant, la prudence doit rester de mise et il nous semblerait disproportionné de donner à ces solutions marginales une portée qu'elles ne semblent pas avoir. A cet égard, la volonté de la Cour de cassation de consacrer un nouveau principe général du droit ne transparaît pas de sa jurisprudence actuelle, en l'absence de solutions reprenant ces formules isolées.

D'autre part, après avoir constaté l'« *ininvocabilité* »[177] de la bonne administration de la justice, le Professeur Gabarda[178] revient sur une jurisprudence contradictoire du Conseil d'Etat, qui nous semble particulièrement appropriée pour saisir l'état du droit sur cette question. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat aurait implicitement admis que la bonne administration de la justice puisse être invoquée en considérant qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que les choix effectués par le gouvernement* […] *soient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »[179]. Mais en considérant que « *cette circonstance, à la supposer établie, serait sans influence sur la légalité desdites dispositions* »[180], le juge suprême a écarté, dans un deuxième temps, la possibilité d'invoquer la bonne administration de la justice devant le juge administratif. Cette jurisprudence apparaît comme l'unique prise de position explicite du Conseil d'Etat sur la nature d'un moyen soulevant la violation de l'intérêt d'une bonne administration de la justice. En rejetant le moyen sans avoir examiné son bien fondé, le Conseil d'Etat considère que celui-ci est inopérant. Cette position équivaut, dès lors, à nier l'invocabilité et la normativité de la bonne administration de la justice et plus spécialement à rejeter les deux principaux attributs d'un principe général du droit[181]. Ce constat conduit l'auteur à souligner une politique jurisprudentielle qui irait dans le sens d'une non-reconnaissance de la bonne administration de la justice en tant que principe général du droit, bien que cela n'ait jamais fait l'objet d'un considérant de principe explicite. Malgré cette position constante, plusieurs auteurs présentent la consécration future d'un tel principe général du droit comme l'aboutissement d'un mouvement inéluctable. Plusieurs argumentations sont développées à cet effet, sans que celles-ci ne se confondent.

---

175 Cour de cassation, com., 18 octobre 1994, *Compagnie Winterthur Milan*, n°92-19070.
176 Cour de cassation, 1ère civ., 20 janvier 2003, *M. Fillaud contre CRCAM de Loire-Atlantique*, n°99-19488.
177 Gabarda O., *art. précit.*, p. 170.
178 *Ibid.*, p. 153.
179 CE, 31 juillet 1992, *Ordre des avocats au Barreau du Val d'Oise*, n°108946.
180 CE, 19 mars 1993, *Confédération syndicale des avocats*, n°108246 et n°109457, Lebon p. 949.
181 *Ibid.*, p. 173.

La première étude, qui a consacré des développements substantiels à cette thèse, s'appuie essentiellement sur une double conviction. Avant de les exposer, l'auteur s'attache à déceler dans le droit positif deux indices d'une évolution du statut de la bonne administration de la justice, tout en admettant la fragilité de ces seuls arguments. Positivement, il considère que l'on peut observer une « *première étape d'un processus de juridicisation* »[182], dans la mesure où la bonne administration de la justice gagne en autonomie par une utilisation indépendante de toute source légale. Négativement, les vingt ans qui nous séparent aujourd'hui de l'unique jurisprudence refusant de consacrer un droit à la bonne administration de la justice auraient laissé place à un contexte beaucoup plus propice à une telle évolution. Cependant, le cœur de la démonstration réside dans les arguments d'opportunité dégagés par l'auteur. La consécration d'un tel principe général du droit serait non seulement en adéquation avec la philosophie modernisatrice mise en avant au sein de la juridiction administrative depuis une dizaine d'années, mais également avec la volonté de formaliser un « *contrepoids aux débordements* »[183] de la jurisprudence européenne. Le premier argument se comprend assez aisément, puisqu'il s'inscrit dans le mouvement général tendant à accorder au requérant la place centrale au sein des préoccupations de la justice administrative. Plus techniquement, il traduit la volonté de substituer ce principe général du droit à d'autres formules employées par le juge administratif, comme les « *principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives* », les « *principes généraux applicables à la fonction de juger* » ou encore les « *principes généraux relatifs à la composition des juridictions* ». Or ce dernier temps de la démonstration nous semble discutable, parce qu'il procède d'une vision réductrice de ces principes qui conduit à méconnaître le sens de la bonne administration de la justice. S'agissant du second argument, il doit être compris à la lumière de la célèbre controverse doctrinale consécutive aux jurisprudences *Kress* et *Slimane Kaïd*[184]. Sur ce point, la bonne administration de la justice en tant que principe aurait, dans certains cas, plus de poids dans la balance des exigences du procès que les principes d'impartialité et d'équité, garantissant ainsi les spécificités de la justice française. Si ces différents arguments d'opportunité semblent prépondérants, une toute autre présentation a pu être développée au soutien de la même thèse.

182 *Ibid.*, p. 176.
183 Gabarda O., *art. précit.*, p. 180.
184 CEDH, 7 juin 2001, *Kress contre France*, n°39594/98 ; CEDH, 27 novembre 2003, *Slimane Kaïd contre France*, n°49443/99 ; Andriantsimbazovina J., *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat et l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Recueil Dalloz, 2001, p. 1188 ; Burgelin J.-F., *La paille et la poutre*, Recueil Dalloz, 2004, p. 1249.

Dans ses écrits consacrés à la bonne administration[185], Rhita Bousta propose une définition matérielle de la bonne administration de la justice qui la conduit à distinguer bonne administration et bonne administration de la justice grâce à un critère lié au champ d'application de ces notions. Tandis que la bonne administration se définit comme l'« *adaptation équilibrée des moyens de l'Administration publique* »[186] en général, la bonne administration de la justice devrait être comprise comme l'application de cette notion de bonne administration au cas particulier du service public de la justice. Cette vision permettrait, selon l'auteur, de métamorphoser « *un instrument rhétorique* » en « *un principe possédant un contenu matériel* »[187], dont l'intérêt majeur serait son invocabilité par le justiciable dans le cadre d'un procès. Si cette démonstration s'intègre dans une architecture cohérente, elle semble reposer sur une vision sinon réductrice, du moins tronquée du droit positif. En dotant la bonne administration de la justice d'un contenu indéniablement autonome par rapport aux exigences de l'article 6 de la CEDH, l'auteur semble tomber dans l'excès inverse qui conduit à l'en dépourvoir vis-à-vis de la bonne administration. Au-delà de ce désaccord sur le fond, il convient de garder à l'esprit l'ambition d'une telle présentation, qui consiste à faire de la bonne administration de la justice un principe autonome et ainsi invocable par le justiciable. Dans un tout autre registre, Hélène Apchain regrette l'ininvocabilité de la bonne administration de la justice notamment à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, cette fois-ci en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle. En se référant à l'étude susmentionnée d'Olivier Gabarda, elle prend appui sur l'argument d'opportunité général qui consiste à analyser le droit pour les requérants d'invoquer le principe d'une bonne administration de la justice comme « *une véritable marque de l'Etat de droit* »[188]. Outre ces différences de raisonnement, un trait commun nous frappe à ce stade de l'analyse. L'ensemble de ces études repose presque exclusivement sur des considérations d'opportunité, avec cette idée que la consécration d'un principe général du droit engendrerait inévitablement un progrès.

B. La fragilité de cette thèse

Nous devons désormais nous interroger sur la possibilité même pour la bonne administration de la justice d'être qualifiée de principe général du droit sur un strict plan juridique, avant de nous pencher sur l'opportunité d'un tel changement. Comment dire si la bonne administration doit être un principe général du droit, sans avoir déterminé préalablement si elle pouvait même

185 Bousta R., *Essai sur la bonne administration de la justice*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010.
186 *Ibid.*, p. 27.
187 *Ibid.*, p. 468.
188 Apchain H., *Retour sur la notion de bonne administration de la justice*, AJDA, 2012, p. 590.

espérer accéder à ce rang ? En tant que les principes généraux du droit apparaissent « *comme une technique privilégiée de création de la règle de droit par le juge administratif* »[189], il s'agit d'apprécier la probabilité pour la bonne administration de la justice d'être qualifiée ainsi, à travers l'une des méthodes d'élaboration de ces principes dégagées par Jean-Marc Maillot[190]. En écho au titre de cette thèse, l'auteur procède à une distinction entre la permanence de deux « *méthodes d'élaboration originelles* »[191] et la mise en œuvre contemporaine de deux « *méthodes d'élaboration originales* »[192]. Dans un cas comme dans l'autre, seule l'une des deux techniques semble pouvoir être utilisée pour la bonne administration de la justice. Dans le cadre des techniques classiques, le juge administratif se livre soit à un raisonnement inductif, qui conduit à une « *généralisation à l'ensemble du droit d'une solution consacrée par divers textes* »[193], soit à un raisonnement déductif, qui consiste à dégager un principe de l'esprit des textes ou plus largement de la logique des institutions voire des « *aspirations latentes et diffuses de la société* »[194]. Tout d'abord, le raisonnement inductif semble peu approprié pour la bonne administration de la justice, en ce que le champ d'application des textes qui y font référence ne peut guère faire l'objet d'une extension. En d'autres termes, cette extension ne pourrait se faire que par un changement de contenu des articles du CJA principalement, alors que la méthode inductive repose justement sur une simple extension du champ d'application d'un texte sans modification de son contenu. En revanche, la méthode déductive pourrait être envisagée, en ce qu'elle s'appuie plus indirectement sur le droit positif. Quelques réserves doivent néanmoins être formulées. Si la bonne administration de la justice semble être un mécanisme essentiel en contentieux administratif, il est plus difficile d'affirmer qu'elle serait « *issu*[e] *de la « nature des choses »* »[195] ou plus encore le reflet d'une attente structurelle de la société.

Dans le cadre des techniques modernes, la première consiste à dégager un principe général du droit en prenant appui sur les conventions internationales. En l'absence de stipulations internationales pertinentes faisant explicitement référence à la bonne administration de la justice, cette méthode peut d'ores et déjà être exclue. En réalité, la dernière technique envisagée nous paraît être la plus adaptée, car elle repose sur « *la cristallisation de jurisprudences antérieures* »[196]. Or en dépit de la diversité des solutions qui découlent de la bonne administration de la justice, elles se rapportent à une même philosophie jurisprudentielle qui consiste à recourir à cette notion pour

---

[189] Genevois B., *Principes généraux du droit*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010, p. 10.
[190] Maillot J.-M., *La théorie administrativiste des principes généraux du droit, Continuité et modernité*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2003.
[191] *Ibid.*, p. 381.
[192] *Ibid.*, p. 402.
[193] *Ibid.*, p. 383.
[194] Maillot J.-M., *op. cit.*, p. 387.
[195] *Ibid.*, p. 386.
[196] *Ibid.*, p. 409.

éviter une application mécanique des règles de droit. La convergence et la « *maturation de décisions de justice antérieures* »[197] pourraient alors avoir pour résultat la consécration d'un principe général du droit de bonne administration de la justice. Par ailleurs, la systématisation des hypothèses de refus du Conseil d'Etat, réalisée par l'auteur, permet de dégager deux écueils. Pour qu'une notion soit qualifiée de principe général du droit, il ne faut pas que la règle en cause paraisse « *inopportune* »[198] ou « *inapplicable* »[199]. Dans le premier cas, le refus de consacrer un principe général du droit s'explique par la portée particulièrement faible du principe proposé, qui ne servirait en réalité qu'à résoudre ponctuellement le cas d'espèce. Dans le second cas, le refus tient à la difficulté de traduire le principe envisagé, en raison de conséquences pratiques inadaptées ou inapplicables. De manière générale, on peut considérer que la bonne administration de la justice, telle qu'elle a été comprise, n'encourt aucun de ces deux reproches et pourrait, par conséquent, être élevée au rang de principe général du droit grâce à l'une des deux méthodes d'élaboration retenue.

A priori, la bonne administration de la justice ne serait pas réfractaire, par nature, à entrer dans cette catégorie. Si l'on brosse à grands traits le tableau de ces normes, la bonne administration de la justice pourrait en revêtir l'aspect : règle partiellement non écrite, dont les sources matérielles peuvent être dégagées, elle résulterait de la conjonction de « *conceptions idéologiques de la conscience nationale et/ou d'une masse de textes constitutionnels, internationaux ou législatifs* »[200]. D'une certaine manière, il se dégage d'un ensemble de productions doctrinales l'impression que la bonne administration de la justice est ou devrait être pensée comme une arme au profit du justiciable. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut citer la formule frappante du Professeur Menuret selon laquelle la bonne administration de la justice est « *avant tout au service des justiciables et non du droit* »[201]. La consécration de cette notion comme un principe général du droit est dès lors présentée comme un point d'orgue ultime, comme si cette transformation était forcément constitutive d'une source de progrès dans la protection du requérant. Mais un premier indice nous conduit à douter de cette présentation séduisante. En effet, le pas de la théorie à la pratique ne semble pas si aisé à franchir, lorsque l'on s'interroge sur la place que pourrait occuper la bonne administration de la justice au sein d'une typologie des principes généraux du droit. De nombreuses typologies consacrent une catégorie aux principes « *relatifs à l'activité des juridictions* »[202]

---

197 *Ibid.*, p. 409.
198 *Ibid.*, p. 463.
199 *Ibid.*, p. 470.
200 Frier P.-L. et Petit J., *Précis de droit administratif*, Montchrestien, coll. « Domat », 6ème éd., 2010, p. 90.
201 Menuret J.-J., Note sous CE, 25 avril 2001, *Association Choisir la vie*, AJDA, 2002, p. 163.
202 Genevois B., *art. précit.*, p. 93.

ou encore « *intéressant le statut des juridictions* »[203], vers laquelle la notion de bonne administration de la justice nous conduit spontanément. Or l'analyse de leur contenu conduit à douter de la possibilité d'insérer cette notion dans cette catégorie.

En effet, la typologie proposée par le Professeur Chapus permet d'illustrer notre propos, puisqu'elle regroupe sous cette même égide les principes généraux du droit imposant le caractère contradictoire de la procédure, le secret du délibéré, la publicité des audiences ou encore permettant au juge de prononcer des astreintes en vue de l'exécution de leurs décisions et des mesures qu'ils prescrivent. A première vue, l'accueil de la bonne administration de la justice au cœur de cette catégorie supposerait un effort d'interprétation particulièrement constructif. Cette difficulté tient, à notre sens, à la différence fondamentale de philosophie qui sous-tend les principes constitutifs de cette catégorie et la bonne administration de la justice. Tandis que les premiers apparaissent comme la clé de voûte du procès en soi, la seconde s'intéresse, comme son nom l'indique, à la justice en général. Cette observation n'est pas une preuve irréfutable de l'impossibilité de voir la bonne administration de la justice reconnue comme un principe général du droit, dans la mesure où une typologie n'est que le reflet du droit positif à un moment donné et reste toujours susceptible d'évoluer. Néanmoins, ce premier indice apparaît comme le signe avant-coureur du caractère inapproprié de ce cadre pour penser la bonne administration de la justice. L'alliage de ces mots a été forgé dans un sens déterminé et la volonté de modeler différemment cette notion présente le risque de la briser.

Au-delà de la faculté pour la bonne administration de la justice d'endosser le rôle de principe général du droit, le débat s'est insensiblement déplacé sur le terrain de l'opportunité qu'il s'agit désormais d'aborder.

2. Un aboutissement purement symbolique

La contestation de cet aboutissement se fonde, non seulement sur le constat de l'inadéquation d'un symbole (A), mais également et généralement sur le risque d'une dénaturation d'un instrument (B).

[203] Chapus R., *op. cit.*, p. 102.

A. L'inadéquation d'un symbole

L'inopportunité de consacrer un tel principe général du droit se concentre autour du risque de méconnaître le sens de la bonne administration de la justice. Afin de rendre la réalité de ce risque perceptible, les deux défauts majeurs d'une telle construction doivent être scrutés de manière plus précise. Tout d'abord, un principe général du droit de bonne administration de la justice présenterait le défaut majeur de doubler la protection des justiciables d'une couche purement symbolique. A cet égard, deux observations peuvent être formulées pour comprendre que l'intérêt des justiciables serait affecté par un principe dont l'unique plus value resterait d'ordre symbolique. On peut constater, dans un premier temps, que les justiciables disposent d'ores et déjà d'un arsenal de droits pertinents pour obtenir la bonne tenue d'un procès. Sans revenir sur chacun des principes directeurs du procès administratif, leur typologie incite à s'interroger sur la portée réelle et concrète d'un soi-disant principe général du droit de bonne administration de la justice fondé sur une approche matérielle. En plus de son caractère superfétatoire, il comporterait un risque inhérent à la généralité de la notion en cause. En effet, les droits que certains auteurs considèrent comme englobés par la notion de bonne administration de la justice font tous, individuellement, l'objet d'une reconnaissance plus ou moins récente par le juge. Indépendance et impartialité, égalité des armes et publicité, exigence de motivation et délai raisonnable de jugement apparaissent comme autant d'outils invocables par le justiciable pour exiger le respect effectif des finalités dont la bonne administration de la justice est un vecteur.

Or la précision des droits ainsi dégagés nous semble bien plus protectrice et bénéfique pour le justiciable que la consécration d'un symbole dépourvu de contenu propre dans cette acception. Gage de sécurité juridique, la précision d'un droit permet une maîtrise plus fine et prévisible de son contenu. A l'inverse de cette ambition, l'approche subjective de la bonne administration de la justice, comme un droit au profit du justiciable, en fait une notion au mieux englobante, au pire maximaliste et vague. Inutile par l'absence de contenu autonome, un tel principe apparaîtrait comme une coquille vide, qui n'apporterait aucun progrès. Plus encore, il s'agit de comprendre que ce constat regrettable ne serait pas sans incidence pour les justiciables, dans la mesure où un principe ainsi conçu deviendrait préjudiciable au contentieux. Cette volonté, presque pédagogique, permet d'associer une série de principes sous une même bannière pour rendre leur unité plus visible. Toutefois, un principe, qui ne ferait que doubler la réalité juridique d'une

couche supplémentaire, doit être évité. Le risque de nuire à la compréhension des notions en termes de délimitation ne doit pas être encouru.

A ce stade, une deuxième observation doit être faite. En réalité, cette dilution du sens de la bonne administration de la justice est, une fois de plus, liée à l'incompréhension de cette notion, dans la mesure où l'ensemble des droits prétendument compris dans son champ ne sont pas ceux d'une bonne administration de la justice. Le fait que la bonne administration de la justice ainsi comprise n'apporte rien à l'état du droit, en se contentant de fédérer une série de principes existants, constitue un indice déterminant au soutien de cette affirmation. La bonne administration de la justice ne peut être comprise comme un genre dont les principes directeurs du procès administratif seraient les espèces, en ce qu'elle a trait à la justice et non au procès en soi. Non seulement elle ne peut être interprétée comme une fin en soi puisqu'elle est un moyen, mais surtout elle doit être pensée dans le cadre de la justice administrative en tant qu'élément de son organisation et non dans le cadre du procès administratif en tant qu'élément de son fonctionnement. Loin d'être une composante perturbatrice du contentieux administratif, la bonne administration de la justice jouit d'un sens autonome et d'une finalité propre, à savoir la régulation du contentieux au service de la célérité et de la qualité de la justice.

Un cas topique permet d'illustrer ces deux observations, en explicitant le défaut structurel de la thèse critiquée. C'est celui de la jurisprudence *Magiera*[204], qui reconnaît la responsabilité de l'Etat en cas de durée excessive des procès administratifs pour faute simple. Tenant ainsi pleinement compte des exigences conventionnelles en la matière[205], cette jurisprudence conduit à distinguer le régime classique de la responsabilité de l'Etat du fait des dysfonctionnements du service public de la justice en cas de faute lourde[206], de ce nouveau régime de responsabilité de l'Etat pour faute simple dans une hypothèse particulière de dysfonctionnement de la justice. Or la bonne administration de la justice n'intervient pas dans le dispositif de la solution *Magiera*, mais comme conséquence de celui-ci. En effet, la bonne administration de la justice permet d'attribuer au Conseil d'Etat la compétence en premier et dernier ressort pour connaître « *des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative* ». Cet exemple nous paraît caractéristique de la signification de cette notion. En revanche, les

---

204 CE Ass., 28 juin 2002, *Magiera*, n° 23957, Lebon p. 248.

205 CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla contre Pologne*, n°30210/96 ; CEDH, 17 juillet 2001, *Ekin contre France*, n°39288/92.

206 Lombard M., *La responsabilité du fait du service public de la justice, Trente ans après la loi du 5 juillet 1972*, in *Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 657.

interprétations de la solution Magiera, qui recourent à la bonne administration de la justice, conduisent à une dénaturation regrettable de cet instrument.

B. *La dénaturation d'un instrument*

Sous l'angle de notre démonstration, cette jurisprudence permet de comprendre la première idée, selon laquelle le justiciable dispose d'une palette de moyens satisfaisante, sans qu'il soit besoin de créer un principe supplémentaire de bonne administration de la justice. Non seulement cette jurisprudence a mis en lumière une nouvelle voie de recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH[207], mais elle a également donné naissance à un nouveau droit, celui « *à un délai raisonnable d'exécution d'une décision de justice* »[208]. Or cette arme supplémentaire au profit du justiciable ne doit rien à la bonne administration de la justice, bien qu'un changement de fondement juridique puisse être souligné. En effet, cette solution a reposé, dans un premier temps, sur le double fondement des articles 6 et 13 de la CEDH, d'une part, ainsi que « *des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives* », d'autre part. Dans un second temps, le Conseil d'Etat a choisi de fonder cette solution uniquement sur ces « *principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administrative* »[209], sans faire explicitement référence aux articles 6 et 13 de la CEDH. Dans un cas comme dans l'autre, la bonne administration de la justice ne concourt en rien à l'adoption d'une telle solution. Cependant, l'hypothèse a été avancée que les « *principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives* » ou encore les « *principes généraux applicables à la fonction de juger* » ne seraient que « *des substituts au principe formel de bonne administration de la justice* »[210].

Or cette interprétation repose sur une confusion originelle, parce que la bonne administration de la justice ne peut être comprise comme une collection de droits au premier rang desquels se trouve le droit à un délai raisonnable. Il n'existe pas d'identité entre la bonne administration de la justice et le droit à un délai raisonnable, mais un rapport de moyen à finalité. Autrement dit, la bonne administration de la justice apparaît comme un principe structurant de l'organisation des juridictions administratives, tandis que le droit à un délai raisonnable régit le fonctionnement des

---

207 Lombard M., *Responsabilité de l'Etat pour la durée excessive des procès administratifs*, Note sous CE Ass., 28 juin 2002, *Magiera* (n° 239575), Droit Administratif, 2002, n°10, p. 27.

208 Théron S., *Le droit à un délai raisonnable d'exécution d'une décision de justice : l'épilogue de la jurisprudence Magiera*, Note sous CE, 26 mai 2010, *M. Mafille* (n°316292), AJDA, 2010, p. 1784.

209 CE, Sect., 17 juillet 2009, *Ville de Brest*, n°296653, Lebon p. 286 : Deygas S., *Les principes généraux de la procédure française exigent le respect du délai raisonnable*, Procédures, 2009, n°10, p. 37 ; Dubreuil C.-A., Note sous CE, 26 mai 2010, M. *Mafille* (n°316292), JCP G, 2010, p. 1243 ; Théron S., *art. précit.*, p. 1786.

210 Gabarda O., *art. précit.*, p. 178.

procès administratifs. Cette restriction du sens ne peut en aucun cas être interprétée comme le sacrifice d'une ambition que l'on pourrait avoir pour la justice administrative. En effet, les garanties d'une protection pleine et entière du justiciable résident dans la précision du champ d'application, la pertinence des instruments ainsi que la prévisibilité des critères utilisés. A cet égard, la solution retenue par la jurisprudence *Magiera* nous paraît particulièrement appropriée, en ce qu'elle substitue l'exigence d'une faute simple à celle d'une faute lourde. En facilitant la mise en œuvre de cette voie de recours par le requérant, cette solution contribue à l'effectivité de sa protection face aux dysfonctionnements du service public de la justice, sans que la médiation d'un soi-disant principe de bonne administration de la justice paraisse nécessaire.

Cette notion intervient, pour autant, dans le sillage de la solution *Magiera*, ce qui nous conduit à notre deuxième idée, selon laquelle la bonne administration de la justice est dotée d'un sens propre qui ne se manifeste pas au stade du procès en tant que tel. La bonne administration de la justice surgit dans un second temps, au moment de la traduction de cet apport jurisprudentiel en termes de compétence. En effet, l'article 6 du décret du 28 juillet 2005[211], qui a pour « *finalité évidente d'accélérer encore les procédures devant les juridictions administratives* »[212], a modifié l'article R.311-1 du CJA afin que le Conseil d'Etat soit compétent en premier et dernier ressort pour connaître « *des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative* ». Dans la mesure où la bonne administration de la justice se pose comme l'un des facteurs permettant de confier au Conseil d'Etat une compétence de premier et dernier ressort par dérogation à la compétence de droit commun des tribunaux administratifs, cette variable semble avoir joué de manière déterminante dans notre cas particulier. En effet, l'idée centrale de cette attribution de compétence est d'« *éviter que le contentieux lié à une durée de procédure excessive ne génère lui-même une procédure qui serait à son tour d'une durée excessive* »[213]. En permettant au Conseil d'Etat de se prononcer au plus vite sur ces questions indemnitaires sensibles, cette voie de droit spécifique permet d'appréhender la signification profonde de la bonne administration de la justice, qui interdit de la voir comme un principe général du droit potentiel. Loin d'être une somme de droits et recours existants, la bonne administration de la justice est au fondement de dérogations à des principes classiques.

---

211 Décret 28 juillet 2005, *modifiant la partie réglementaire du Code de Justice Administrative*, n°2005-911.
212 Menuret J.-J., *La compétence directe du Conseil d'Etat en matière de responsabilité pour durée excessive de la procédure, à propos du décret du 28 juillet 2005*, La Semaine Juridique, Edition Générale, 2005, p. 1607.
213 Genevois B., *Quelques réflexions à propos des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2004*, Cahiers du CREDHO, 2005, p. 58.

En n'étant pas un synonyme du droit à un délai raisonnable ou d'une justice de qualité, la bonne administration de la justice se place du côté du juge et non du justiciable. Dès lors, elle se traduit par des prérogatives au profit du juge et non par des droits au profit du justiciable, même si celui-ci demeure l'unique destinataire de ces mécanismes. Cette dérogation rejaillit toujours sur les finalités de célérité ou de qualité de la justice. De ce point de vue, la passivité du justiciable face à cet instrument ne lui nuit pas. Elle s'explique par la finalité de cette variable d'ajustement, qui est de permettre au juge de réaliser une régulation de la justice administrative, dont le justiciable serait spontanément incapable. Au fond, l'existence de cette notion repose sur la conviction qu'il n'existe pas de « main invisible » en contentieux administratif qui pousserait les acteurs du procès à agir, naturellement et instinctivement, en conformité avec les objectifs de célérité et de qualité de la justice. Ce pouvoir indispensable est confié au juge, en tant que seul acteur de la justice administrative capable de prendre en charge la poursuite de ces finalités.

Après avoir analysé ce que la bonne administration de la justice ne peut pas être, il s'agit désormais de décrire ce qu'elle est pour le juge administratif. Plusieurs indices, comme l'évolution du contenu de la bonne administration de la justice, nous ont mis sur la voie du standard juridique pour qualifier cette notion. En se reposant sur le travail fondateur du Professeur Rials[214], cette approche particulière de la notion nous paraît la fidèle au droit positif, dans la mesure où le standard de bonne administration de la justice est une « *notion juridique, intentionnellement indéterminée, qui permet une mesure des comportements et des situations en terme de normalité et implique, pour son application, des références exogènes au droit.* »[215]. Ce simple constat s'est progressivement transformé en conviction, qui appelle à être défendue face aux développements contemporains de la doctrine à propos de cette notion.

II. La défense d'un standard juridique entre les mains du juge

L'ensemble de l'analyse menée nous conduit à affirmer que la bonne administration de la justice non seulement est, mais doit rester un standard. Cet « *élément de mutabilité du droit* »[216] semble indispensable au travail d'interprétation auquel le juge doit se livrer à propos de cette notion (§1). De plus, le juge administratif suprême ne pourrait mener à bien sa mission de

214 Rials S., *Le juge administratif français et la technique du standard, essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1980.
215 Bernard E., *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », Thèses, 2010, p. 52.
216 Laval N., *art. précit.*, p. 12.

régulation du contentieux, si la bonne administration de la justice n'était pas un standard entre ses mains (§2).

1. L'identification d'un instrument indispensable à l'interprétation

En tant que standard, la bonne administration de la justice se caractérise par une indétermination a priori de son contenu (A). Mais cette source de pouvoir pour le juge trouve également une limite au moment de l'appréciation in concreto du standard (B).

A. L'indétermination a priori comme source de pouvoir

L'originalité de la « *technique particulière d'expression de la règle* »[217] qu'est le standard suppose d'énoncer un postulat de départ essentiel à la suite des développements : le « *standard juridique n'est pas la règle : le standard est dans la règle* »[218]. Cette affirmation de la juridicité du standard nous permet de valider le recours à cette notion pour appréhender le droit positif, sans avoir à revenir sur les riches débats à ce sujet. Notre étude se situe au stade ultérieur de l'identification des critères de cette notion, afin de démontrer que la bonne administration de la justice est un standard, avant de comprendre pourquoi elle doit le rester. Le chapitre préliminaire de la thèse d'Elsa Bernard, consacré à la notion de standard juridique, offre une grille d'analyse particulièrement pédagogique et pertinente, en permettant d'identifier un standard juridique à partir de quatre critères cumulatifs. Chacun d'entre eux – indétermination a priori, normalité, exogénéité et intention – doit faire l'objet d'une brève analyse, pour apprécier si la bonne administration de la justice y satisfait pleinement. L'indétermination a priori apparaît, tout d'abord, comme la caractéristique la plus manifeste d'un standard, en ce qu'elle le distingue d'une règle suffisamment précise et opérationnelle pour être directement appliquée par son destinataire ou son interprète[219]. Ce premier critère engendre une « *individualisation des solutions* »[220], qui s'explique par la variabilité du contenu d'un standard en fonction des circonstances de l'espèce et du temps.

Dès lors, le rôle joué par l'interprète d'un standard paraît d'autant plus crucial qu'il dispose d'une marge d'appréciation plus importante dans ce cadre que face à une règle suffisamment détaillée dans son énoncé. Pour prendre conscience du caractère indéterminé de la bonne administration de la justice a priori, il suffit de substituer à ce standard une directive limpide. Par

[217] Rials S., *op. cit.*, p. 33.
[218] *Ibid.*, p. 32.
[219] Bernard E., *op. cit.*, p. 31.
[220] *Ibid.*, p. 9.

exemple au lieu de considérer que « *les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer au Conseil d'Etat* », l'article L.311-1 du CJA pourrait affirmer la compétence dérogatoire du Conseil d'Etat « en cas de recours formé par une association agréée ». Dans cette hypothèse, le besoin d'un interprète pour déterminer le juge compétent n'est certes pas nul, en ce que l'interprétation de toute norme suppose une part de création du droit par le juge. Néanmoins, la détermination a priori des termes de l'équation réduit d'autant sa marge de manœuvre pour déterminer si le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort. A cet égard, les variations successives des textes et de la jurisprudence à propos de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat[221], sans modification de l'énoncé de principe, mettent en avant la médiation indispensable du destinataire ou d'un interprète pour donner à la bonne administration de la justice un contenu ex post.

Le critère de la normalité apparaît comme l'instrument de mesure approprié face à l'indétermination du contenu. Dans la mesure où le standard « *vise à permettre la mesure de comportements et de situations en termes de normalité* »[222], il renvoie à la fois à ce qui « est » et à ce qui « doit être ». Qu'elle soit descriptive ou dogmatique, l'appréciation en termes de normalité oblige l'interprète à s'appuyer sur des éléments exogènes à la règle concernée, et plus largement au système juridique[223]. En effet, la normalité repose nécessairement sur un ou plusieurs éléments extra-juridiques, plus ou moins techniques, pour éclairer la situation juridique. Ces deux critères intrinsèquement liés se manifestent au cœur de la bonne administration de la justice. A cet effet, l'article L.351-8 du CJA offre une illustration significative de ce jeu en affirmant que « *lorsque des considérations de bonne administration de la justice l'imposent, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat* […] *attribue* […] *le jugement d'une ou plusieurs affaires à la juridiction qu'il désigne* ». D'une part, cette disposition conduit le président de la Section du contentieux à apprécier ce que la bonne administration de la justice exige ou devrait exiger en termes de dérogation à la compétence territoriale des tribunaux et des cours, face à une multiplication d'affaires posant les mêmes questions de droit ou de fait. Si la normalité dogmatique subjective – c'est-à-dire ce que la bonne administration de la justice doit être selon le président de la Section du contentieux – semble occuper une place prépondérante, elle doit être relativisée. Une distorsion trop importante entre cette normalité et la normalité descriptive – ce qu'est la bonne administration de la justice en

221 Cf. supra chapitre I, I, §2, A.
222 Rials S., *op. cit.*, p. 120 ; Bernard E., *op. cit.*, p. 34.
223 Bernard E., *op. cit.*, p. 44.

moyenne – provoquerait nécessairement de vives contestations. Or en tenant compte d'éléments objectifs permettant d'établir ce qu'est la bonne administration de la justice, le président de la Section du contentieux est amené à se référer, d'autre part, à des éléments exogènes à la règle de droit. A cet effet, des éléments d'ordre statistique, comme l'état des stocks[224] ou encore la gestion des flux contentieux, et des éléments d'ordre plus sociologique voire psychologique, comme les attentes légitimes des justiciables sont pris en considération.

Mais ce tableau du standard ne pourrait être complet sans recourir à un ultime critère. L'intention de l'auteur d'un standard de laisser la norme, qui le contient, indéterminée a priori est décisive. Elle ne peut qu'être présumée en l'absence de précisions ultérieures apportées par le législateur ou le juge à propos du contenu de la norme. L'utilisation d'un standard dans un dispositif normatif procède de la volonté, voire de la nécessité pour l'auteur de permettre une adaptation de la règle aux circonstances de temps, de lieu et de l'espèce. Cette « *conscience de laisser au destinataire ou à l'interprète du texte qui le contient le soin d'interpréter ou d'appliquer ce texte* »[225] en termes de normalité et grâce à des éléments exogènes permet d'analyser la présence d'un standard comme une technique de délégation ou de réservation du pouvoir. En effet, une notion indéterminée peut perdre sa qualité de standard par l'attribution d'un contenu a posteriori, lors de son interprétation. Cette définition « *fonctionnelle-organique* »[226] du standard permet de distinguer une première hypothèse, dans laquelle le pouvoir créateur de droit est transféré de l'autorité qui édicte à l'autorité qui applique la norme contenant ce standard, d'une seconde hypothèse, dans laquelle une autorité se réserve ce pouvoir en édictant puis en appliquant la norme contenant ce standard[227]. Les nombreux exemples de dérogations fondées sur la bonne administration de la justice apparaissent comme autant d'illustrations de cette alternative. Tandis que ce standard révèle une délégation de pouvoir au profit du juge administratif lorsqu'il est contenu dans certains textes, comme les articles L.311-1, 821-2 ou encore 351-8 du CJA, il opère une réservation du pouvoir par le juge à son profit lorsqu'il est utilisé dans certaines jurisprudences comme les arrêts *Leniau* ou *Abounkhila*[228] par exemple. Que le standard de bonne administration de la justice soit uniquement appliqué ou à la fois édicté et appliqué par le juge administratif, il est à l'origine d'un large pouvoir d'interprétation, dont le caractère absolu en théorie peut paraître choquant. Pour autant, la mise en œuvre du standard de bonne administration de la justice révèle, in concreto, qu'il doit être simultanément compris comme le fondement et la limite d'un tel pouvoir.

---

[224] Boissard S., *concl. précit.*, p. 544.
[225] Bernard E., *op. cit.*, p. 49.
[226] Rials S., *op. cit.*, p. 55.
[227] *Ibid.*, p. 120.
[228] Cf. supra chapitre I, II, §2, B.

B. L'appréciation in concreto comme limite au pouvoir

La qualité de standard de la bonne administration de la justice semble trouver sa source essentiellement dans l'adjectif « bon » qui caractérise cette notion, puisqu'il suppose en soi un jugement de valeur par rapport à une moyenne. Ainsi, cet adjectif évaluatif oblige l'interprète ou le destinataire de la norme qui le contient à apprécier si l'administration de la justice peut être considérée comme satisfaisante au regard des attentes, des circonstances ou encore des exigences fixées. En supposant une telle évaluation en termes de normalité, l'adjectif « bon » apparaît à la fois comme le fondement et la limite de la liberté dont dispose le juge dans la détermination du contenu de la bonne administration de la justice. En effet, la définition « *fonctionnelle-formelle* »[229] du standard permet de le comprendre comme un instrument rhétorique, destiné à assumer une fonction de persuasion quant à la solution retenue. En suscitant l'adhésion par un renvoi indirect au bon sens commun, le standard permet à la solution de « *se parer du prestige propre à l'évidence* »[230]. La persuasion provoquée par la bonne administration de la justice, quant au bien-fondé d'une solution, engendre plus largement une légitimation voire une généralisation du raisonnement en cause. Or si une solution heurtait frontalement ce qu'est ou doit être la bonne administration de la justice, ce standard ne jouerait plus son rôle d'instrument rhétorique et priverait le recours à cette technique de tout intérêt. L'adjectif-clé serait vidé de son sens si l'interprétation de cette notion ne s'inscrivait pas dans un cadre téléologique, prenant en compte l'intention de l'auteur de la norme. Cette articulation primordiale peut être éclairée par l'exemple de la politique jurisprudentielle du Conseil d'Etat en matière de cassation sans renvoi. Elle montre à la fois la liberté créée par le standard de bonne administration de la justice et les limites qui en découlent heureusement.

La question de savoir si le recours à l'intérêt d'une bonne administration de la justice à l'article L.821-2 du CJA doit être interprété comme le fondement d'un pouvoir discrétionnaire au profit du Conseil d'Etat semble recevoir une réponse positive, si l'on s'en tient à une analyse des motivations laconiques du Conseil d'Etat sur ce point. Dès la première application positive du mécanisme prévu par l'article 11 précité, le Conseil d'Etat a dégagé le raisonnement auquel il a recours de manière constante depuis pour procéder à la rétention d'un litige, en considérant

[229] Rials S., *op. cit.*, p. 57.
[230] *Ibid.*, p. 58.

que « *dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond* »[231]. Motivation elliptique s'il en est, elle invite à considérer que le Conseil d'Etat dispose sinon d'un pouvoir discrétionnaire, du moins d'une latitude substantielle pour déterminer dans quels cas le règlement au fond semble opportun. Cette première observation tend à confirmer les craintes initiales de plusieurs auteurs au moment de la réforme. En l'absence de limite plus ferme fixée à la mise en œuvre du règlement au fond par le Conseil d'Etat, certains ont mis en garde contre le risque que le juge suprême compromette le succès de la réforme[232] en encourageant les justiciables à former systématiquement un pourvoi en cassation. Schématiquement, l'utilisation massive de l'intérêt d'une bonne administration de la justice, comme un « *vecteur de la reconquête des compétences perdues* »[233], lui aurait permis de reprendre après cassation les compétences dévolues aux cours. Ces craintes légitimes de voir le Conseil d'Etat se hisser au rang de troisième degré de juridiction ne peuvent perdurer après un examen de la pratique, sans jamais avoir été « *vaines* »[234]. Bien que cette analyse nous conduise à faire la démonstration d'une évolution en trois temps du recours au règlement au fond du litige, une constante apparaît dans la position du Conseil d'Etat. Si le contentieux jugé par les cours administratives d'appel a effectivement donné lieu à une évolution dans le recours à la cassation sans renvoi, le contentieux jugé par des juridictions administratives spécialisées se caractérise en revanche par un recours exceptionnel à cette faculté ouverte par l'article 11[235] au Conseil d'Etat. L'explication de cette différence de traitement trouve sa source dans l'état des compétences du Conseil d'Etat avant la réforme du 31 décembre 1987. Alors que le contentieux jugé par les cours administratives d'appel lui permet de retrouver « *après utilisation de l'article 11, un rôle qu'il maîtrise parfaitement, celui de juge d'appel* »[236], le contentieux jugé par les juridictions administratives spécialisées relevait déjà de son contrôle de cassation en raison de la technicité des appréciations réalisées.

De manière générale, l'évolution dégagée permet de mesurer à quel point la référence au standard de bonne administration de la justice fait figure de limite au pouvoir du Conseil d'Etat. Le premier temps de sa pratique s'est caractérisé par une réticence certaine à procéder trop aisément au règlement au fond des litiges dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice,

---

[231] CE Sect., 28 juillet 1989, *Département des Hauts-de-Seine*, n°92631, Lebon p. 1969 ; Tuot T., *La cassation sans renvoi devant le juge* administratif, RFDA, 1989, p. 918.
[232] Chapus R., *Aspects procéduraux*, AJDA, 1988, p. 93 ; Lévy M. et Prétot X., *Le juge, le justiciable et le tomahawk*, AJDA, 1988, p. 109.
[233] Tuot T., *art. précit.*, p. 918.
[234] Fouquet O., Guyomar M., Massot J., Stahl J.-H., *op. cit.*, p. 327.
[235] CE Sect., 18 juin 1993, *Haddad*, n°97127.
[236] Fouquet O., Guyomar M., Massot J., Stahl J.-H., *op. cit.*, p. 319.

afin de démentir les craintes déjà évoquées d'un recours systématique à cette faculté. Conformément à cette ligne de conduite, le Conseil d'Etat n'a eu recours à cette technique que pour des litiges reposant sur des questions de droit[237], tout en procédant au renvoi devant une juridiction de fond à chaque fois qu'un litige supposait des appréciations de fait[238]. Mais l'acclimatation à l'exercice d'un contrôle de cassation distinct du contrôle d'appel, corroborée par un engorgement croissant des cours administratives d'appel au cours des années 1990, ont conduit le Conseil d'Etat à une première transformation de sa position. Il a progressivement réglé au fond les affaires qui lui étaient soumises dès que possible, de manière à les trancher définitivement dans les meilleurs délais. Le contenu de la bonne administration de la justice a ainsi inévitablement évolué, en ce que l'indétermination a priori de tout standard conduit à lier son sort à celui des circonstances de temps, de lieu et de l'espèce. Sa substance épouse les contours de la conjoncture à un instant donné, ce qui explique que l'allongement des délais de jugement ait conduit la juridiction suprême à recourir de plus en plus systématiquement à cette faculté[239]. C'est pourquoi, l'effort de réforme dans lequel s'inscrit la juridiction administrative depuis plus d'une décennie, avec pour corollaire l'amélioration de la situation des juridictions de fond, permet de distinguer un troisième temps dans la mise en œuvre de cette technique contentieuse. L'aspiration à une conception de plus en plus stricte de la cassation suppose de retenir une distinction rigoureuse du droit et du fait, « *profondément entamée* »[240] par la pratique antérieure. Cette volonté conduit à renouer avec l'idée que le règlement au fond dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice doit demeurer l'exception par rapport au principe du renvoi, conformément à l'interprétation stricte dont chaque dérogation doit faire l'objet. Cet aboutissement semble revenir, de manière opportune, à une conception plus rigoureuse de la bonne administration de la justice en tant qu'instrument de dérogation aux règles de répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif.

Il ressort avant tout de cette évolution que la bonne administration de la justice ne peut être la source d'une dérogation que dans la mesure où elle est nécessaire au bon accomplissement du service public de la justice, au regard de circonstances spécifiques. Comme chaque standard, elle fonde une liberté de mouvement essentielle pour le Conseil d'Etat. Il peut moduler autant que de besoin les contours de son action, tout en dégageant une ligne jurisprudentielle pertinente à chaque étape. Une condition plus limitative aurait pu être la cause d'une rigidité excessive et

---

237 CE, 13 octobre 1989, *Thévenin*, n°75717, Lebon p. 882.
238 CE, 13 octobre 1989, *Ouchène*, n°76804, Lebon p. 882.
239 Robineau Y., *Décision du juge de cassation*, Juris-Classeur Justice Administrative, 2002, fasc. 80-24, p. 5 ; Stahl J.-H., *Recours en cassation*, in Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2003.
240 Damien A. et Boré J., *art. précit.*, RFDA, 1990, p. 790.

conduire à mettre en péril l'objectif premier qui présidait à cette réforme, à savoir permettre un accès plus efficient au juge administratif. Si l'on a pu considérer que cette réforme avait été menée pour résoudre des difficultés propres au Conseil d'Etat sans prêter attention à celles des justiciables[241], force est de constater que la diminution notable des délais de jugement a profité aux requérants, tout en contribuant à « *l'effort de modernisation engagé par la loi du 31 décembre 1987* »[242]. La bonne administration de la justice apparaît, dès lors, comme consubstantiellement liée aux circonstances tant de l'espèce que du temps. Cette observation ne revient pas à affirmer qu'elle serait dépourvue de contenu. La référence faite dans la loi à la bonne administration de la justice peut être interprétée comme une marque de confiance en la capacité du Conseil d'Etat à adopter une attitude prudente vis-à-vis du pouvoir qui lui est attribué à titre dérogatoire. Néanmoins, il s'agit de ne pas franchir le pas qui consisterait à voir dans cette condition un blanc-seing. L'articulation constante mise en lumière entre les circonstances de l'affaire et le contenu de ce standard atteste de la portée contraignante dont est dotée cette notion pour la juridiction suprême. Constater qu'une notion acquiert sa pleine signification à travers l'interprétation qui en est faite ne revient pas à qualifier celle-ci de « *vaine formule* »[243], sauf à faire un raccourci préjudiciable.

En limitant l'appréciation du Conseil d'Etat au cadre de la normalité par l'adjectif « bon », le standard de bonne administration de la justice ne peut être compris comme le point de départ d'un pouvoir arbitraire au profit du juge suprême. Il doit être analysé comme une technique de « *régularisation* »[244] du droit. Cette caractéristique fonctionnelle-matérielle de tout standard semble d'autant plus sensible à propos de la bonne administration de la justice. En tant que source de dérogations à l'application mécanique de règles de droit, elle permet « *de rompre dans une certaine mesure avec les solutions automatiques* »[245], avec une intensité et une systématicité singulières.

2. Les finalités d'un instrument au service de la régulation

En plus de cette finalité commune à l'ensemble des standards, notre attention se porte dorénavant sur les finalités propres à la bonne administration de la justice. Lorsque l'application mécanique de règles de droit aurait eu pour effet de porter atteinte à certaines finalités, la bonne administration de la justice est employée comme un moyen d'y déroger. Dès lors, il paraît

---

241 Lévy M. et Prétot X., *art. précit.*, p. 117 ; CE, 10 janvier 2000, *Potin*, Lebon p. 1201.
242 Genevois B., *La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers*, RFDA, 1989, p. 699.
243 Damien A. et Boré J., *art. précit.*, RFDA, 1990, p. 790.
244 Rials S., *op. cit.*, p. 59.
245 *Ibid.*, p. 59.

possible de discerner ses finalités spécifiques, au premier rang desquelles se trouvent non seulement la célérité et la qualité de la justice administrative (A), mais également l'unité et la solidarité de la juridiction administrative (B).

A. Célérité et qualité de la justice administrative

A bien des égards, chaque hypothèse déjà exposée de mise en jeu de la bonne administration de la justice à titre dérogatoire, face à une application machinale des règles ou principes du procès administratif, poursuit ces finalités jumelles de célérité et de qualité de la justice. Sans revenir sur chacun de ces développements, il s'agit de remettre en perspective le débat sous l'angle plus général du point de vue à adopter pour appréhender cette notion. Il nous semble important d'insister sur la signification d'un tel instrument entre les mains du juge et sur l'inopportunité corrélative de le transformer en principe invocable par le justiciable au cours d'une instance. Les ambitions de célérité et de qualité sont celles poursuivies par la justice administrative dans son ensemble et non par chaque procès en soi. Bien que ces préoccupations se traduisent par des solutions concrètes à l'occasion de litiges particuliers, elles élèvent le débat à un degré de généralité qui oblige à penser la bonne administration de la justice dans une optique systémique. Cette différence sémantique laisse deviner la philosophie originale qui anime cette notion, en ce qu'elle est pensée pour permettre la maîtrise et accompagner l'évolution de la justice administrative.

Or comment pourrait-on imaginer qu'un justiciable puisse légitimement endosser ce rôle vis-à-vis de la justice en tant qu'institution ? Plus prosaïquement, l'idée même d'administration serait altérée dans sa substance par cette démarche. Une brève réflexion sur l'aptitude du justiciable à assumer ce rôle semble suffisante pour renoncer à cette optique. Le justiciable ne dispose ni des informations ou connaissances suffisantes ni de l'expérience indispensable pour évaluer l'état de la justice administrative. De surcroît, sa démarche inévitablement subjective ne lui permet pas de penser la bonne administration de la justice autrement que dans son intérêt propre. Nonobstant la légitimité d'un justiciable à vouloir invoquer tout argument en faveur de sa cause, le prisme des prétentions individuelles entraînerait une instrumentalisation regrettable de la notion. Il ne s'agit pas de dénigrer le justiciable en considérant que seul le juge, et en particulier le Conseil d'Etat, serait capable d'estimer ce qu'est une justice bien administrée. Mais il ne nous semble pas plus satisfaisant de tomber dans l'excès inverse qui consiste à penser que seul le point de vue du justiciable serait pertinent en contentieux et que toute notion devrait être transposée sous la

forme d'un principe à son profit. Principal bénéficiaire de la bonne administration de la justice, le justiciable n'en reste pas moins dans une position structurellement différente de celle du juge. Si la passivité de l'un tranche avec la puissance de l'autre, cette situation nous semble la mieux à même de réaliser les objectifs poursuivis.

La notion de bonne administration de la justice a indéniablement été pensée pour le juge. Il reste à préciser désormais de quel juge il est question. La fonction de régulation prise en charge par la juridiction suprême au sein de l'ordre juridictionnel administratif nous incite, presque instinctivement, à considérer que le Conseil d'Etat serait nécessairement le mieux placé pour accomplir ces missions. En raison de son point de vue centralisé et unitaire, cette position reste dominante et profondément ancrée dans l'organisation de la juridiction administrative[246]. Mais il nous paraît intéressant de souligner l'émergence d'une réponse originale à cette question du juge apte à assumer ces missions, en ce qu'elle nuance, sans remettre en cause frontalement, le monopole du Conseil d'Etat. La bonne administration de la justice a prouvé sa capacité à se nourrir de considérations d'opportunité nouvelles, afin de se renouveler de manière aussi exacte et continue que la juridiction administrative elle-même dans son organisation. A cet égard, l'évolution de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, révèle sa métamorphose progressive. Bien que l'ensemble des attributions du Conseil d'Etat concourent à « *assurer, comme seule une juridiction peut le faire, l'unité et la cohérence de l'état du droit* »[247], le décret du 22 février 2010 marque en réalité une étape décisive en faveur d'un nouvel équilibre, au sein des compétences juridictionnelles du Conseil d'Etat[248]. Officialisée par le rapport public de 2009[249], puis confirmée par ceux de 2010 et 2011[250], cette volonté de renforcer « *le rôle de cour suprême du Conseil d'Etat* [notamment] *en réduisant les compétences qu'il exerce en premier ressort* »[251] au profit de son rôle de juge de cassation se vérifie grâce à des résultats chiffrés.

En effet, si l'on se livre à une comparaison des statistiques publiées au quatrième tableau portant sur les affaires enregistrées d'après le mode de saisine du Conseil d'Etat entre 2007 et

---

246 Cf. infra, chapitre II, II, §2, B.
247 Chapus R., *op. cit.*, p. 289 ; art. L. 111-1 CJA.
248 Cf. supra, chapitre I, I, §2, A.
249 Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 2009, p. 12.
250 Rapport public 2011 du Conseil d'Etat, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 2011, p. 24.
251 Rapport public 2010 du Conseil d'Etat, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, p. 10.

2010, une tendance générale apparaît. Alors que les affaires en premier et dernier ressort représentaient jusqu'à 31% du contentieux traité par le Conseil d'Etat en 2009, elles ne représentent que 22% du contentieux en 2010 après l'entrée en vigueur du décret. Ce nécessaire « *travail de resserrement des compétences* »[252], que la diminution de la cassation sans renvoi manifeste également, a eu une conséquence surprenante, mais cohérente. Une pierre de plus a été apportée à l'édifice par la loi du 13 décembre 2011[253], en ce que celle-ci a substitué aux termes « *Conseil d'Etat* » l'expression « *juridiction administrative* » aux articles L.211-1 et L.311-1 du CJA. Derrière cette modification apparemment anodine et dont la portée pratique reste à mesurer, se cache un symbole significatif de la métamorphose du Conseil d'Etat. Pour la première fois et de manière explicite, il n'apparaît plus dans les textes comme l'unique réponse envisageable à la question de la bonne administration de la justice. A tout le moins, il s'agit de considérer que le processus de rationalisation n'est pas arrivé à son terme et les interrogations subsistent à propos de la mise en œuvre de cette modification textuelle. La disparition, au moins théorique, du monopole du Conseil d'Etat dans la poursuite des finalités de célérité et de qualité de la justice administrative permet d'entrapercevoir de nouveaux horizons pour la bonne administration de la justice. La réforme du règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative réalisée par le décret du 19 avril 2002[254] s'inscrit également dans une philosophie de déconcentration. En permettant la transmission directe des requêtes de la juridiction saisie par erreur à la juridiction compétente, elle évite de passer systématiquement par l'intermédiaire de la Section du contentieux. Toutefois, la bonne administration de la justice n'intervient que dans le cadre d'une « *hypothèse originale de dérogation à la compétence territoriale des tribunaux et des cours* »[255]. Elle prévoit au profit du président de la Section du contentieux le pouvoir de procéder à un renvoi par regroupement devant une juridiction administrative d'affaires similaires, dans les questions de fait ou de droit qu'elles soulèvent, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Si ce mécanisme traduit une fois de plus une recherche de célérité de la justice, il invite à s'interroger sur la signification de la convergence vers le Conseil d'Etat de l'ensemble de ces mécanismes dérogatoires.

---

252 Stirn B., *Entretien, propos recueillis par Marie-Christine de Montecler*, AJDA, 2008, p. 5.

253 Loi du 13 décembre 2011, *relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, n°2011-1862 ; Erstein L., *Juridictions administratives*, Semaine Juridique Administration et collectivités territoriales, 2012, n°4, p. 40.

254 Décret du 19 avril 2002, *modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du CJA*, n°2002-547.

255 Haëm (d') R., *La réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérêt de la juridiction administrative*, RFDA, 2003, p. 497.

B. *Unité et solidarité de la juridiction administrative*

Le mécanisme de l'article L.351-8 du CJA rend pleinement compte de l'objectif institutionnel des règles relatives au règlement des questions de compétence, qui consiste en l'affirmation d'une certaine unité de la juridiction administrative. D'un point de vue organique, la procédure de renvoi reste purement interne à la juridiction. Les seuls acteurs de cette procédure sont les présidents de juridiction et le président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat, à l'exclusion notable des justiciables qui n'interviennent ni au stade de l'initiative, ni au stade de l'examen de ce renvoi. De plus, les ordonnances de renvoi doivent être analysées, d'un point de vue formel, comme des « *actes d'administration de la justice* »[256] insusceptibles de recours, ce qui confirme l'absence révélatrice du justiciable dans ce cadre. L'idée même de vouloir identifier un contentieux de masse, afin de regroupe plusieurs centaines ou milliers de requêtes présentant des questions de droit ou de fait similaires, manifeste l'intention d'assurer l'unité de la juridiction et par ricochet celle du droit. En effet, le souhait d'éviter les jurisprudences divergentes, tout en accélérant le traitement de ces affaires similaires grâce à une solution juridique unique, entraîne une simplification du traitement de ces contentieux. Malgré les risques réels d'encombrement temporaire d'une juridiction[257] ainsi que d'appauvrissement de la création jurisprudentielle, le traitement des contentieux de masse garantit l'unité de la structure juridictionnelle. Il apparaît ainsi une « *traduction concrète* [de] *l'exigence de solidarité* »[258] entre les différents niveaux au sein de la juridiction administrative.

Comme d'autres mécanismes de solidarité tels que le traitement des séries contentieuses, la gestion des contentieux de masse[259] suppose une certaine organisation matérielle. La mise en commun des informations pour permettre la remontée de celles-ci, ainsi que la création d'un système d'alerte[260], permettent de déceler aisément l'émergence d'un contentieux de masse ou d'une série. Des réunions de travail entre présidents de juridiction à chaque niveau et des groupes de travail auxquels assistent l'ensemble des présidents de juridiction et président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat sont régulièrement organisées à cet effet. De manière générale, la gestion de l'activité contentieuse nécessite une « *vision globale de l'appareil juridictionnel administratif, dans laquelle tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat combinent leur identité et*

[256] Haëm (d') R., *art. précit.*, p. 498.
[257] CEDH, 31 mars 1992, X contre France, n°18020/91 ; Haëm (d') R., *art. précit.*, p. 504.
[258] Cassia P., *Le président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 129.
[259] Gaudemet Y., *Approcher doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse*, RFDA, 2011, p. 464.
[260] Juradinfo.

leur autonomie avec leur appartenance à un même ensemble solidaire »[261]. Le président de la Section du contentieux joue alors un rôle prépondérant dans la politique de maîtrise des flux face à l'enjeu que constitue la massification du contentieux[262]. Cela explique notamment la faculté remarquable qui lui a été reconnue de pouvoir procéder à un regroupement d'affaires « *de sa propre initiative* »[263]. Certes ce travail de régulation ne doit être compris comme un ouvrage solitaire et unilatéral. A ce propos, l'image d'Epinal du Conseil d'Etat ressurgit, pareil à un « *soleil de ces trente planètes* »[264], au centre et non au sommet de la structure juridictionnelle. Mais l'impulsion directrice vient d'en haut et certains soulignent, non sans justesse, le « *caractère éblouissant* »[265] de cette planète pour l'ensemble du système administratif.

Le pouvoir de déterminer le juge compétent, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, apparaît comme un moyen dérogatoire de régulation juridictionnelle et une occasion privilégiée d'avoir une vision d'ensemble de la justice administrative. En tant que vecteur de ces dérogations destinées à garantir l'unité de l'édifice, la bonne administration de la justice apparaît comme une manifestation des « *pouvoirs généraux de régulation de l'ordre juridictionnel administratif* »[266]. La fonction principale de ces pouvoirs propres est d'assurer ou le cas échéant de « *rétablir l'ordre juridictionnel, voire l'ordre juridique tout court, en dehors des mécanismes normaux* »[267] du contentieux que sont l'appel, ou le pourvoi en cassation par exemple. La régulation du contentieux administratif est un enjeu premier, en ce qu'elle concourt à assurer la cohérence de l'ordre juridictionnel en prévenant ou remédiant à certains dysfonctionnements, tout en permettant la stabilisation et l'évolution de la création jurisprudentielle. Or derrière l'unité de la juridiction administrative se joue l'unité du droit administratif lui-même. Cette nécessité sensible d'une « *Cour régulatrice, gardienne de l'unité du droit* » [268] doit très largement au rôle créateur du juge suprême depuis l'origine du droit administratif.

---

261 Labetoulle D., *Conclusions*, Revue administrative, 1999, n° spécial, p. 105.
262 Cassia P., *art. précit.*, p. 138 ; Fombeur P., *De quelques considérations de gestion en matière contentieuse*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 349.
263 Art. L.351-8 CJA.
264 Rivero J., *Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice*, Recueil Dalloz, 1954, Chronique XXVIII, p. 158.
265 Intervention au cours du débat de Me Lyon-Caen, p.12 suivant l'intervention de Gentot M., *Le Conseil d'Etat, régulateur du contentieux administratif*, Revue Administrative, 1999, numéro spécial « *Evolutions et révolutions du contentieux administratif* », p. 4.
266 CE, 10 novembre 1999, *Société coopérative agricole du Brienon*, n°208119, Lebon p. 351.
267 Delvolvé P., *Le Conseil d'Etat, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 263.
268 Rivero J., *art. précit.*, p. 159.

La bonne administration de la justice n'apparaît certes que comme l'un des composites de cette masse de granit. Mais cette variable d'ajustement nous semble vitale pour assurer la pérennité de cette structure juridictionnelle. En contribuant de manière essentielle à garantir l'unité et la solidarité de la juridiction administrative, la bonne administration de la justice est particulièrement révélatrice de la philosophie de cette institution. L'accroissement des hypothèses qui recourent à la bonne administration de la justice accompagne, comme tant d'autres mécanismes, la croissance et la montée en qualité de la justice administrative. Au-delà d'une simple réaction de bon sens, la bonne administration de la justice symbolise cet équilibre entre maintien du particularisme et évolution de l'ordre juridictionnel administratif vers une justice au service du justiciable.

*****

Le premier regard posé sur le tableau de la bonne administration de la justice pouvait laisser penser que l'on se trouvait face à une œuvre impressionniste. Profusion des occurrences, éclat de l'expression, sensation d'impulsion permanente, cet instrument contentieux s'est progressivement révélé être un rouage aussi précis qu'indispensable. Loin de l'image majestueuse mais parfois figée de la justice administrative, cette notion permet les dégradés que les exigences d'une justice moderne rendent essentiels.

La bonne administration de la justice ne constitue que l'une des pièces du mouvement perpétuel qui anime la juridiction administrative. Mais en intervenant au cœur de l'équilibre entre célérité et qualité de la justice, ce standard sera amené à connaître de nouveaux développements en droit positif. En effet, la multiplication et la complexité croissante des droits créés au profit du justiciable suscitent au moins autant de situations où le recours à ce mécanisme dérogatoire sera indispensable. Pour autant, cet état du droit positif, qui s'apparente plus à un camaïeu de subtilités contentieuses qu'à un clair-obscur de solutions tranchées, nous paraît plus satisfaisant au regard des attentes du justiciable.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

- Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat », 13ème éd., 2008.

- Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 3ème éd., 2011.

- Frier P.-L. et Petit J., *Précis de droit administratif*, Montchrestien, coll. « Domat », 6ème éd., 2010.

- Gohin O., *Contentieux administratif*, Paris, Litec, coll. « Manuel », 6ème éd., 2009.

- Guyomar M. et Seiller B., *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, coll. « Hypercours », 1ère éd., 2010.

- Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 9ème éd., 2010.

II. OUVRAGES SPECIALISES

1. Monographies

- Carbonnier J., *Droit et passion du droit sous la Vème République*, Flammarion, coll. « Champs essais », 1996, p. 121.

- Chabanol D., *La pratique du contentieux administratif*, Litec, coll. « Droit & professionnels », 9ème éd., 2011.

- Fouquet O., Guyomar M., Massot J., Stahl J.-H., *Le Conseil d'Etat juge de cassation*, Berger-Levrault, coll. « Administration nouvelle », 5ème éd., 2001.

- Odent B. et Truchet D., *La justice administrative*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2ème éd., 2008.

- Paillet M. (dir.), *La modernisation de la justice administrative*, Larcier, 2010.

- Robineau Y. et Truchet D., *Le Conseil d'Etat*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2ème éd., 2002.

2. Actes de colloque

- *Droits publics subjectifs des administrés et transformations contemporaines du contentieux, in Les droits publics subjectifs des administrés,* Litec, coll. « Colloques et Débats », Travaux de l'AFDA, tome IV, 2011, p. 193.

- *La cassation, voie d'achèvement du procès ?*, Colloque du 24 janvier 2011, organisé par la Cour de Cassation dans le cadre du cycle droit et technique de cassation (site internet).

- Teitgen-Colly C. (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011.

3. Recueil de décisions

- Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 3ème éd., 2011.

- Favoreu L. et Philip L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 15ème éd., 2009.

- Long M., Weil P., Braibant G., Delvolvé P. et Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 18ème éd., 2011.

- Verpeaux M., Montalivet (de) P., Roblot-Troizier A., Vidat-Naquet A., *Droit constitutionnel, Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 1ère éd., 2011.

III. THESES

- Bernard E., *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », Thèses, 2010.

- Bousta R., *Essai sur la bonne administration de la justice*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010.

- Boussard S., *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'Etat : un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2002.

- Lassalle J., *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, Thèse de Paris, 2008, p. 24.

- Leurquin-De Visscher F., *La dérogation en droit public*, Bruylant, coll. « Centre d'études constitutionnelles et administratives », 1991, p. 53.

- Maillot J.-M., *La théorie administrativiste des principes généraux du droit, Continuité et modernité*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2003.

- Montalivet (de) P., *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006.

- Rials S., *Le juge administratif français et la technique du standard, essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1980.

IV. ARTICLES DE DOCTRINE

1. Articles consacrés à la bonne administration de la justice

- Apchain H., *Retour sur la notion de bonne administration de la justice*, AJDA, 2012, p. 587.

- Buffeteau P., *Réflexions sur l'intérêt d'une bonne administration de la justice en matière pénale*, Revue pénitentiaire et de droit pénal, 1998, p. 168.

- Chapus R., *Georges Vedel et l'actualité d'une « notion fonctionnelle » : l'intérêt d'une bonne administration de la justice*, RDP, 2003, p. 3.

- Favret J.-M., *La « bonne administration de la justice » administrative*, RFDA, 2005, p. 943.

- Gabarda O., *L'intérêt d'une bonne administration de la justice*, *Etude de droit du contentieux administratif*, RDP, 2006, p. 153.

- Laval N., *La bonne administration de la justice*, LPA, 1999, n°160, p. 12.

- Robert J., *La bonne administration de la justice*, AJDA, 1995, numéro spécial du cinquantenaire « *Droit Administratif* », p. 119.

- Yolka P., *La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ?*, AJDA, 2005, p. 233.

2. Autres articles

- Andriantsimbazovina J., *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat et l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Recueil Dalloz, 2001, p. 1188.

- Burgelin J.-F., *La paille et la poutre*, Recueil Dalloz, 2004, p. 1249.

- Broyelle C., *Déroulement de l'instance*, Note sous CE, 26 février 2003, *M. et Mme Bour*, Droit Administratif, 2003, n°8, p. 38.

- Canivet G., *Economie de la justice et procès équitable*, Semaine Juridique, Edition Générale, 2001, p. 2085.

- Cassia P., *Le Président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 125.

- Ciaudo A., *La maîtrise du temps en droit processuel*, Jurisdoctoria, 2009, n°3, p. 29.

- Damien A. et Boré J., *Le contrôle du juge de cassation en matière administrative et en matière civile*, RFDA, 1990, p. 777.

- Delvolvé P., *Le Conseil d'Etat, Cour suprême de l'ordre administratif*, Pouvoirs, 2007, n°123, p. 51.

- Fombeur P., *De quelques considérations de gestion en matière contentieuse*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 349.

- Fraisseix P., *Droit au juge et amende pour recours abusif*, AJDA, 2000, p. 20.

- Gaudemet Y., *Approcher doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse*, RFDA, 2011, p. 464.

- Genevois B., *Principes généraux du droit*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010.

- Gentot M., *Le Conseil d'Etat, régulateur du contentieux administratif*, Revue administrative, 1999, numéro spécial « *Evolutions et révolutions du contentieux administratif* », p. 4.

- Kdhir M., *Le recours abusif devant le juge administratif*, Revue Administrative, 1991, p. 520.

- Kriegk J.-F., *Le délai raisonnable en droit positif européen ou français*, LPA, 2012, n°5, p. 6.

- Lombard M., *La responsabilité du fait du service public de la justice, Trente ans après la loi du 5 juillet 1972*, in *Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 657.

- Odent B., *Cassation civile et cassation administrative, Variations*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 683.

- Pauliat H., *Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative*, Revue française d'Administration Publique, 2008, n°125, p. 94.

- Richer L., *L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs*, AJDA, 1983, p. 45.

- Rivero J., *Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice*, Recueil Dalloz, 1954, Chronique XXVIII, p. 157.

- Robineau Y., *Décision du juge de cassation*, Juris-Classeur Justice Administrative, 2002, fasc. 80-24.

- Sauvé J.-M., *Réformer la justice administrative*, AJDA, 2008, p. 1.

- Sauvé J.-M., *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, in Teitgen-Colly C. (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011, p. 39.

- Scanvic F., *Compétence administrative (Répartition des compétences à l'intérieur des juridictions administratives)*, in Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2005.

- Sinopoli L., *Le procès équitable en droit international privé français et européen*, in Ruiz-Fabri H. (dir.), *Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs*, Société de législation comparée, 2003, p. 159.

- Stahl J.-H., *Recours en cassation*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2003.

- Stirn B., *Entretien dont propos recueillis par Marie-Christine de Montecler*, AJDA, 2008, p. 4.

- Terneyre P. et De Béchillon D., *Le Conseil d'Etat, enfin juge !*, Pouvoirs, 2007, n°123, p. 61.

- Texier S.-L., *De la possibilité pour la Cour de cassation de mettre fin au procès civil*, Recueil Dalloz, 2011, p. 116.

- Truchet D., *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire?*, in *Mélanges Auby*, Dalloz, 1992, p. 335.

- Truchet D., *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justices, 1996, n°3, p. 53.

- Tusseau G., *Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de « notion fonctionnelle »*, RFDA, 2009, p. 641.

- Vialettes M., Courrèges A. et Robineau-Israël A., *Les temps de la justice administrative*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 833.

- Vedel G., *De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinster (la légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires)*, JCP, I, 1948, n°682.

- Vedel G., *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, JCP G, 1950, I, n°851.

V. JURISPRUDENCE ET TEXTES

1. Conseil d'Etat

- CE, 26 mai 1976, n°94317, mentionné aux tables du recueil Lebon.

- CE, 30 novembre 1977, *Dame Cochard*, n°03676, Lebon p. 469.

- CE, 22 février 1978, n°08571, mentionné aux tables du recueil Lebon.

- CE, 5 avril 1978, n° 01718.

- CE Ass., 5 juillet 1985, *CGT et autres*, n°21893, Lebon p. 217.

- CE, 21 novembre 1986, n°55327.

- CE Sect., 28 juillet 1989, *Département des Hauts-de-Seine*, n°92631, Lebon p. 1969 ; Tuot T., *La cassation sans renvoi devant le juge* administratif, RFDA, 1989, p. 918.

- CE Sect., 25 janvier 1991, *Confédération nationale des associations familiales catholiques*, n°102143, 107100 et 107101, Lebon p. 30 : Stirn B., *Conclusions*, AJDA, 1991, p. 368 ; Schwartz R. et Maugüé C., AJDA, 1991, p. 365.

- CE, 31 juillet 1992, *Ordre des avocats au Barreau du Val d'Oise*, n°108946.

- CE, 19 mars 1993, *Confédération syndicale des avocats*, n°108246 et n°109457, Lebon p. 949.

- CE Sect., 25 avril 2001, *Association Choisir la vie*, n°216521, Lebon p. 190 : Boissard S., *Conclusions*, AJDA, 2002, p. 541 ; Menuret J.-J., AJDA, 2002, p. 158 ; Droit administratif, 2008, n°10, p. 45.

- CE, 21 décembre 2001, M. *et Mme Hofmann*, n°222862, Lebon p. 653.

- CE Ass., 28 juin 2002, *Magiera*, n° 23957, Lebon p. 248 : Lombard M., *Responsabilité de l'Etat pour la durée excessive des procès administratifs*, Droit Administratif, 2002, n°10, p. 27 ; Hoderbach-Martin V., *La responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle face aux exigences du droit européen*, Recueil Dalloz, 2003, p. 23.

- CE, 12 juillet 2002, *M. et Mme Leniau*, n°236125, Lebon p. 278 : Droit administratif, 2002, n°152.

- CE Sect., 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre M. Abounkhila*, n°252988, Lebon p. 93 : AJDA, 2004, p. 651.

- CE Sect., Avis, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, n°265184, Lebon p. 223 et CE Sect., 12 mai 2004, *Hakkar*, n°261826, Lebon p. 224 : Landais C. et Lenica F., *L'office du juge et l'impartialité*, AJDA, 2004, p. 1354 ; Butéri K., *La participation du juge des référés à la formation de jugement au fond*, Recueil Dalloz, Edition Générale, 2004, p. 2586 ; Cassia P., *Le juge administratif des référés et le principe d'impartialité*, Recueil Dalloz, 2005, p. 1182 ; Lambert C., Note sous CAA Paris, 21 octobre 1999, *Territoire de la Polynésie française* (n°99PA02218 et 99PA02219), in Chronique de jurisprudence des cours administratives d'appel, AJDA, 2000, p.233.

- CE, 6 avril 2006, *CGT*, n°273311 : Aguila Y., Gazette du Palais, 2006, n°137, p. 6.

- CE, Sect., 17 juillet 2009, *Ville de Brest*, n°295653, Lebon p. 286 : Deygas S., *Les principes généraux de la procédure française exigent le respect du délai raisonnable*, Procédures, 2009, n°10, p. 37.

- CE, 19 février 2010, *Molline et autres* n°322407, publié au Recueil Lebon : Montecler (de) M.-C., *Le Conseil d'Etat rend ses tribunaux à Moulins*, AJDA, 2010, p. 357 ; Touzeil-Divina M., *La redistribution des cartes…judiciaires*, AJDA, 2010, p. 398.

- CE, 26 mai 2010, M. Mafille, n°316292, mentionné aux tables du Recueil Lebon : Dubreuil C.-A., JCP G, 2010, p. 1243 ; Théron S., *Le droit à un délai raisonnable d'exécution d'une décision de justice : l'épilogue de la jurisprudence Magiera*, AJDA, 2010, p. 1784.

2. Conseil constitutionnel

- Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n°86-224 DC : Genevois B. et Favoreu L., *Le Conseil Constitutionnel et le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires*, RFDA, 1987, p. 287 ; Chevallier J., AJDA, 1987, p. 345.

- Conseil constitutionnel, 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n°89-281 DC : Chevallier J., *Actes législatifs et administratifs*, AJDA, 1989, p. 619 ; Genevois B., *La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°89-261 DC du 28 juillet 1989)*, RFDA, 1989, p. 691.

- Conseil constitutionnel, 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, n°2009-595 DC : Genevois B., *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori (à propos de la décision n°2009-595 DC du 3 décembre 2009)*, RFDA, 2010, p. 1 ; Roblot-Troizier A., *La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions ordinaire : entre méfiance et prudence*, AJDA, 2010, p. 80 ; Verpeaux M., *Le Conseil Constitutionnel juge de la question prioritaire de constitutionnalité*, AJDA, 2010, p. 88.

3. Tribunal des conflits

- TC, 6 juin 1989, *S.A.E.D.E*, n°2578, Lebon p. 293 : Gaudemet Y., RDP, 1989, p. 1780 ; Bazex M., AJDA, 1989, p. 467 ; Delvolvé P., *La Cour d'appel de paris, juridiction administrative*, in *Mélanges Auby*, Dalloz, 1992, p. 47.

- TC, 17 octobre 2011, Préfet de la Région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine, SCEA du Chéneau contre Interprofession nationale porcine, M. C et autres contre Centre national interprofessionnel de l'économie laitière, n°3828 et 3829, publié au recueil Lebon : Sarcelet J.-D., *Conclusions*, RFDA,

2011, p. 1122 ; Seiller B., RFDA, 2011, p. 1129 ; Roblot-Troizier A., RFDA, 2011, p. 1136 ; Melleray F., *Que reste-t-il de la jurisprudence Septfonds ?*, Droit administratif, 2012, p. 56 ; Guyomar M. et Domino X., *Renvois préjudiciels et bonne administration de la justice*, Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA, 2012, p. 27 ; Donnat F., *Abandon de la jurisprudence Septfonds : le droit de l'Union en demandait-il tant ?*, Recueil Dalloz, 2011, p. 3046 ; Plessix B., *Compétence incidente du juge judiciaire en matière d'appréciation de la légalité des actes administratifs*, Semaine Juridique, Edition Générale, 2011, p. 2522 ; Guyomar M., *Le tribunal des conflits revisite la jurisprudence Septfonds*, Chronique de jurisprudence n°18134 *Tribunal des conflits et Conseil d'Etat : le contentieux du monde judiciaire*, Gazette du Palais, 2011, n°348-349, p. 20 ; Seiller B., *Chronique de jurisprudence de contentieux administratif n°17935*, Gazette du Palais, 2011, n°331-333, p. 15 ; Remy-Corlay P., *Chroniques « Sources internationales »*, Revue trimestrielle de droit civil, 2011, p. 735 ; Pauliat H., *Le contrôle de conventionnalité par voie d'exception des règlements administratifs : l'irrésistible extension de compétence du juge judiciaire*, Semaine Juridique, Administration et collectivités territoriales, 2011, n°47, p. 13 ; Simon D., *La fin d'un tabou : l'arrêt Septfonds ébranlé par les contraintes du droit de l'Union*, Revue Europe, 2011, n°11, p. 1.

4. Textes

- Décret-loi du 30 septembre 1953, *portant réforme du contentieux administratif*, n°53-934.

- Loi du 31 décembre 1987, *portant réforme du contentieux administratif*, n°87-1127 : Chapuisat J., *Réformé !*, Editorial, AJDA, 1988, p. 75 ; Chapus R., *Aspects procéduraux*, AJDA, 1988, p. 93 ; Lévy M. et Prétot X., *Le juge, le justiciable et le tomahawk*, AJDA, 1988, p. 109 ; Mazeaud P., *La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, in *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 617.

- Décret du 19 avril 2002, *modifiant certaines dispositions de la partie réglementaire du CJA*, n°2002-547 : Haëm (d') R., *La réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérêt de la juridiction administrative*, RFDA, 2003, p. 497.

- Décret 28 juillet 2005, *modifiant la partie réglementaire du Code de Justice Administrative*, n°2005-911 : Menuret J.-J., *La compétence directe du Conseil d'Etat en matière de responsabilité pour durée excessive de la procédure, à propos du décret du 28 juillet 2005*, La Semaine Juridique, Edition Générale, 2005, p. 1607 ; Cholet D., *Responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle : la réforme nécessaire*, Recueil

Dalloz, 2005, p. 2540 ; Deygas S., *Quelques modifications procédurales en matière de jugement des séries et de compétence*, Procédures, 2005, n°11, p. 19.

- Décret du 22 février 2010 *relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives*, n°2010-164 : Arrighi de Casanova J. et Stahl J.-H., RFDA, 2010, p. 387 ; Defoort B., *Le décret du 22 février 2010 : une nouvelle étape dans la réforme de la justice administrative*, Gazette du Palais, 2010, n°80-82, p. 12 ; Chauvaux D. et Courtial J., AJDA, 2010, p. 605 ; Noyer B. et Melleray F., *Une nouvelle étape de la réforme des juridictions administratives*, Droit Administratif, 2010, n°5, p. 15.

- Loi du 13 décembre 2011, *relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, n°2011-1862 : Erstein L., *Juridictions administratives*, Semaine Juridique Administration et collectivités territoriales, 2012, n°4, p. 40.

5. Rapports publics

- Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 2009.

- Rapport public 2010 du Conseil d'Etat, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 2010.

- Rapport public 2011 du Conseil d'Etat, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, La documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 2011.

TABLES DES MATIERES

SOMMAIRE **0**

INTRODUCTION **2**

CHAPITRE I. LE JUGE SAISI PAR LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE **13**

I. UN PRINCIPE DIRECTEUR DE L'ORGANISATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF **13**

1. Une répartition précisée des compétences entre ordres de juridiction **13**
A. Un intérêt constitutionnel pour constituer un bloc de compétences 14
B. Une exigence insuffisante pour justifier la compétence du juge judiciaire 17

2. Une répartition régulée des compétences au sein de la juridiction administrative **20**
A. Rationaliser la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat 21
B. Garantir la cassation sans renvoi par le Conseil d'Etat 24

II. UNE FINALITE HYPOTHETIQUE DU FONCTIONNEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF **28**

1. L'argument d'autorité **28**
A. Une « notion-ambition » 28
B. Une notion fonctionnelle 31

2. L'autorité de l'argument **34**
A. Une restriction du sens nécessaire 34
B. Une restriction du sens confirmée 37

CHAPITRE II. LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE SAISIE PAR LE JUGE **41**

I. LA CRITIQUE D'UN PRINCIPE GENERAL DU DROIT AU PROFIT DU JUSTICIABLE **41**

1. Un aboutissement prétendument inéluctable **41**
A. L'émergence de cette thèse 41
B. La fragilité de cette thèse 44

2. Un aboutissement purement symbolique **47**
A. L'inadéquation d'un symbole 48
B. La dénaturation d'un instrument 50

II. LA DEFENSE D'UN STANDARD JURIDIQUE ENTRE LES MAINS DU JUGE **52**

1. L'identification d'un instrument indispensable à l'interprétation **53**
A. L'indétermination a priori comme source de pouvoir 53
B. L'appréciation in concreto comme limite au pouvoir 56

2. Les finalités d'un instrument au service de la régulation **59**
A. Célérité et qualité de la justice administrative 60
B. Unité et solidarité de la juridiction administrative 63

BIBLIOGRAPHIE **66**

TABLES DES MATIERES **76**